

A Reabilitação Habitacional em Portugal

-

Avaliação dos Programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH E
SOLARH

Cátia Alexandra Costa Luís Madeira

(Licenciatura em Geografia e Planeamento Regional)

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Regeneração Urbana e Ambiental

Orientador Científico:

Professora Doutora Maria Clara Mendes

Júri:

Presidente: Doutor Leonel de Sousa Fadigas

Vogais: Doutora Maria Júlia Lopes Ferreira

Doutora Maria Clara Mendes

Lisboa, Maio de 2009

Nome: Cátia Alexandra Costa Luís Madeira

Departamento: Urbanismo

Orientadora: Professora Doutora Maria Clara Mendes

Data: Maio de 2009

Título: A Reabilitação Habitacional em Portugal – Avaliação dos Programas RECREIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH

Resumo:

Década após década, a importância das cidades é cada vez maior. Grande parte da população europeia reside e vive em ambientes urbanos porque as cidades são hoje o principal motor da economia e do desenvolvimento. Porém, é nas cidades que se encontram os principais problemas e desafios, nomeadamente no domínio da habitação.

Actualmente, um dos principais problemas urbanos é a existência de vastas áreas degradadas não só do ponto de vista arquitectónico como também social, cultural e económico. A importância de travar e inverter este processo é já reconhecida pela grande parte da classe política e técnica. É com base neste reconhecimento que têm sido definidas políticas e programas de reabilitação e Portugal não foi excepção. Porém, apesar da existência de diversos programas e instrumentos de reabilitação, em Portugal, continuam a ser evidentes as dificuldades em passar das políticas para as acções.

Neste contexto, afigura-se importante perceber quais as causas inerentes ao insucesso destes instrumentos de reabilitação e identificar novas formas e metodologias de abordagem. Note-se que a resolução deste problema só é viável se forem abordados os vários pontos de vista, entre os quais se destaca a habitação.

Palavras-Chave: Políticas de Habitação, Políticas de Reabilitação Urbana, Programas de Reabilitação, Gestão Estratégica.

Abstract:

Decade after decade, the importance of the cities it's greater each time. Major part of the European population lives in urban environments because, nowadays, cities are the main motors of economy and development. It's also in cities that resides the biggest problems and challenges, namely in habitation issues.

Actually, one of the main problems cities are facing, it's the existence of degraded areas, not only in architectonic aspect but in a social, cultural and economic point of view. The importance of stopping and reversing this process it's recognized by politicians and technical class. Based in this recognition it has been defined politics, rehabilitation programs all over the world and Portugal hasn't been an exception. However, in spite of possessing programs and instruments of rehabilitation, Portugal still continues to evidence difficulties of putting plans into actions.

In this context, it will be pertinent to understand which are the causes inherent to the failure of these instruments of rehabilitation and identify new forms and methodologies of facing this question. The resolution for this problem it's only viable by approaching several points of view which one of the most important it's the habitation.

Key words: Habitation Politics, Urban Rehabilitation Politics, Rehabilitation Programs, Strategic Management.

| Índice

Introdução.....	1
Metodologia.....	3
1 Reabilitação: Enquadramento e Importância	5
1.1 A reabilitação e o seu enquadramento internacional.....	6
1.2 A reabilitação e o seu enquadramento nacional.....	12
1.3 Importância da reabilitação no contexto actual.....	23
1.3.1 As Causas da degradação urbana.....	23
1.3.2 As Razões/Motivos da reabilitação	25
1.3.3 Os Objectivos inerentes a uma operação de reabilitação	27
1.3.4 Novas orientações da reabilitação no âmbito do Plano Estratégico da Habitação (PEH).....	27
2.1 Breve enquadramento legal da reabilitação.....	30
2.2 Os programas de financiamento à reabilitação: RECRIA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH.....	32
2.2.1 RECRIA.....	34
2.2.2 REHABITA	36
2.2.3 RECRIPH	37
2.2.4 SOLARH	38
2.3 Avaliação do estado do parque edificado português	40
2.3.1 Evolução do parque habitacional	41
2.3.2 Regime de ocupação	43
2.3.3 Arrendamento vs Aquisição	49
2.3.4 Idade do parque habitacional.....	53
2.3.5 Reabilitação urbana vs Nova construção	53
2.4 Avaliação dos programas: RECRIA, RECRIPH, REHABITA e SOLARH	56
2.4.1 Aplicação do programa RECRIA.....	57
2.4.2 Aplicação do programa REHABITA	62
2.4.3 Aplicação do programa RECRIPH	66
2.4.4 Aplicação do programa SOLARH.....	69
2.5 Principais conclusões	73

3 – Novo paradigma da política de habitação	75
3.1 As Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU).....	79
3.2 Contributos para reforço do sucesso dos programas de financiamento à reabilitação	80
Conclusão.....	87
Bibliografia.....	88

| Índice de figuras

Figura 1 Origem e Manutenção do Espaço Marginalizado/Excluído	9
Figura 2 Exemplo de degradação do edificado.....	23
Figura 3 Causas da degradação do edificado.....	24
Figura 4 Eixos de intervenção e medidas do âmbito da Reabilitação do Parque Público e Privado	28
Figura 5 Evolução das políticas e seus instrumentos.....	32
Figura 6 Dinâmica de Ocupação	47
Figura 7 Política de Cidades POLIS XXI: Configuração Geral.....	76

| Índice de tabelas

Tabela 1 Política de habitação – apoios estatais.....	31
Tabela 2 Percentagem de edifícios, segundo a época de construção, por necessidades de reparação, Continente, em 2001.....	54
Tabela 3 Percentagem de alojamentos clássicos arrendados segundo o escalão de renda, por estado de conservação, em Portugal, em 2001	55
Tabela 4 Aplicação dos programas de reabilitação, em Portugal, em 2003*	56
Tabela 5 Aplicação dos programas de reabilitação, em Portugal, em 2006, 2007 e 2008*.....	57
Tabela 6 Aplicação do programa RECRIA, em Portugal, desde 1988 a 2008.....	58
Tabela 7 Avaliação do programa RECRIA, por distrito, em 2003*	61
Tabela 8 Comparação entre fogos com necessidades efectivas de reabilitação e aplicação do RECRIA, por distrito, em 2003*	62
Tabela 9 Aplicação do programa REHABITA, em Portugal, desde 1997 a 2008.....	63
Tabela 10 Avaliação do programa REHABITA, por distrito, em 2003*	65
Tabela 11 Comparação entre fogos com necessidades efectivas de reabilitação e aplicação do REHABITA, por distrito, em 2003*	66
Tabela 12 Avaliação do programa RECRIPH, em Portugal, desde 1997 a 2008.....	67
Tabela 13 Avaliação do programa RECRIPH, por distrito, em 2003*.....	69
Tabela 14 Avaliação do programa SOLARH, em Portugal, desde 1999 a 2008.....	70
Tabela 15 Avaliação do programa SOLARH, por distrito, em 2003*	72

| Índice de gráficos

Gráfico 1 Evolução do n.º de edifícios, por distrito, em 1981, 1991 e 2001	41
Gráfico 2 Alojamentos novos construídos por 1000 habitantes: 1980-2001	43
Gráfico 3 Percentagem de alojamentos clássicos ocupados e vagos, por épocas de construção, Continente, em 2001	44
Gráfico 4 Percentagem de alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação, por épocas de construção, em 2001	46
Gráfico 5 N.º de alojamentos clássicos, ocupados – residência habitual, construída antes de 1919	47
Gráfico 6 Variação percentual de alojamentos clássicos ocupados, segundo a forma de ocupação, por distrito, entre 1981 e 2001	48
Gráfico 7 Percentagem de alojamentos clássicos ocupados, segundo a forma de ocupação, por distrito, em 2001	49
Gráfico 8 Percentagem de alojamentos clássicos, segundo regime de ocupação, por distrito, em 2001	50
Gráfico 9 Percentagem de alojamentos clássicos arrendados, subarrendados e outras situações, por distrito, em 2001	51
Gráfico 10 Percentagem de alojamentos clássicos arrendados segundo o tipo de contrato, por distrito, em 2001	51
Gráfico 11 Alojamentos clássicos de residência habitual, arrendados segundo data do contrato de arrendamento, Continente, em 2001	52
Gráfico 12 Percentagem de edifícios segundo época de construção, por distrito, em 2001	53
Gráfico 13 Segmento da reabilitação no sector da construção em 2002	55
Gráfico 14 Evolução do n.º de fogos aprovados e concluídos no âmbito do programa RECRIA, em Portugal, desde 1988 a 2008	60
Gráfico 15 Evolução do valor do investimento aprovado e concluído no âmbito do programa RECRIA, em Portugal, desde 1988 a 2003	60
Gráfico 16 Evolução do N.º de Fogos Aprovados e Concluídos no âmbito do Programa REHABITA, em Portugal, desde 1997 a 2003	64
Gráfico 17 Evolução do valor do investimento aprovado e concluído no âmbito do Programa REHABITA, em Portugal, desde 1997 a 2003	64
Gráfico 18 Evolução do número de fogos aprovados e concluídos no âmbito do programa RECRIPH, em Portugal, desde 1997 a 2003	68
Gráfico 19 Evolução do valor do investimento aprovado e concluído no âmbito do programa RECRIPH, em Portugal, desde 1997 a 2003	68
Gráfico 20 Evolução do número de processos aprovados e concluídos no âmbito do programa SOLARH, em Portugal, desde 1999 a 2003	71
Gráfico 21 Evolução do valor do empréstimo aprovado e concluído no âmbito do programa SOLARH, em Portugal, desde 1999 a 2003	71

| Acrónimos

ACRRU – Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística
BEI – Banco Europeu de Investimento
CCR – Comissões de Coordenação Regionais
CEE – Comunidade Económica Europeia
CES – Conselho Económico e Social
CM – Câmara Municipal / Câmaras Municipais
DGOT – Direcção-Geral do Ordenamento do Território
EEE – Espaço Económico Europeu
FDU – Fundos de Desenvolvimento Urbano
FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FFH – Fundo de Fomento de Habitação
FMI – Fundo Monetário Internacional
GTL – Gabinetes Técnicos Locais
IGHAPE – Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IHRU – Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana
INE – Instituto Nacional de Estatística
INH – Instituto Nacional de Habitação
IPPAR – Instituto Português do Património Arquitectónico .
JESSICA – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas
LBOTU – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo
LNEC – Laboratório de Engenharia Civil
OE – Orçamento de Estado
PEH – Plano Estratégico da Habitação
PER – Programa Especial de Realojamento
PGU – Planos Gerais de Urbanização
PPP – Parcerias Público Privadas
PRAUD – Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas
PRID – Programa para a Recuperação de Imóveis Degradados
Programa Polis – Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades
PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação
PRU – Programa de Reabilitação Urbana
QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional
RECRIA – Regime Especial de Comparticipação na Recuperação de Imóveis Arrendados
RECRIPH – Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal
REHABITA – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas
SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local
SRU – Sociedades de Reabilitação Urbana
UE – União Europeia
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

| Introdução

A paisagem tem, nas últimas décadas, sofrido inúmeras e profundas transformações. No caso da paisagem urbana as mudanças económico-sociais que se fazem sentir têm, indubitavelmente, contribuído para a sua significativa transformação. Hoje, as cidades, e mais concretamente os centros urbanos consolidados, deparam-se com um conjunto de problemas cuja solução se afigura difícil. Na verdade, uma breve análise dos vários centros urbanos portugueses permite verificar que, na maior parte dos casos, o parque edificado encontra-se degradado e desocupado.

Ao longo dos últimos 30 anos têm sido realizados vários esforços para promover a reabilitação dos tecidos urbanos consolidados. A constatação dos problemas urbanos cedo suscitou diferentes formas de intervenção de entre as quais se destacam os esforços feitos para reabilitação do parque habitacional através dos seguintes programas – RECRIA (Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados - Decreto-Lei nº4/88, de 6 de Junho); REHABITA (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas - Decreto-Lei 105/96, de 31 de Julho); RECRIPH (Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal - Decreto-Lei nº106/96, de 31 de Julho) e SOLARH (Programa de Apoio Financeiro Especial Para a Reabilitação de Habitações - Decreto-Lei nº 7/99, de 8 de Janeiro). Segundo Teixeira Monteiro¹ “até 2002, a reabilitação rondava os 6% do total do volume de intervenções e a construção nova tinha um peso de cerca de 50%. Já em 2004, a construção nova passou a representar 34,5% do total e a reabilitação subiu para os 15%”. O que significa que, embora a reabilitação não tenha ainda uma dimensão relevante estes valores indicam uma mudança de atitude.

Por estas razões é fundamental, no contexto das políticas urbanas, avaliar quais os impactes que estes programas têm tido no processo de reabilitação habitacional porque a monitorização dos seus resultados é determinante para promover e encontrar soluções que se coadunem com as necessidades da sociedade actual e se prospectivem no futuro.

Estas soluções não terão que obrigatoriamente ser comuns a todas as situações, pelo contrário, é necessário encontrar soluções flexíveis e ajustáveis a cada tipo de problema. Para tal, serão

¹ Presidente do IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana.

provavelmente necessários novos instrumentos que integrem uma visão essencialmente estratégica e uma componente de gestão mais abrangente.

Isto não significa a negação do trabalho desenvolvido até ao presente, trata-se antes de o ajustar e adequar às práticas, tendências e dinâmicas actuais.

A presente dissertação pretende reflectir sobre as questões acima enunciadas procurando, no entanto, encontrar novas formas de abordar a temática da reabilitação habitacional. A ideia é, reflectir em torno desta temática para que a curto prazo se consigam alcançar resultados mais eficientes e adaptados às necessidades habitacionais.

A dissertação foi estruturada em três capítulos.

O primeiro capítulo é de carácter introdutório e pretende apenas enquadrar a temática da reabilitação tanto a nível internacional como ao nível nacional. Neste capítulo, são apontadas as causas que mais contribuem para a degradação das áreas habitacionais e explicitadas as vantagens de reverter esta situação destacando, deste modo, a importância do acto de reabilitar.

O segundo capítulo encontra-se essencialmente direccionado para a avaliação dos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH. Numa primeira fase estes programas são caracterizados tendo unicamente por base a legislação que os regulam. De seguida é feita uma avaliação do parque edificado português para que se possa aferir de forma mais precisa os principais problemas inerentes à reabilitação e, desta forma, estabelecer um paralelo com a avaliação dos programas propriamente dita. Assim, a última etapa deste capítulo procede à avaliação dos programas em estudo e avança com a identificação dos principais obstáculos à aplicação dos mesmos.

No terceiro e último capítulo são expostos um conjunto de contributos que visam, de certa forma, melhorar a aplicação dos programas acima referidos. Além disso, é proposta uma metodologia que tem como objectivo único, melhorar os resultados da reabilitação habitacional.

| Metodologia

“Uma tese estuda um objecto utilizando determinados instrumentos. Muitas vezes o objecto é um livro e os instrumentos são outros livros. (...) Noutros casos, pelo contrário, o objecto é um fenómeno real (...)” (ECO, Umberto, 2005:69). A degradação do urbano consolidado é, sem dúvida, um fenómeno real. A constatação desta realidade contribui para o aparecimento de um conjunto de programas cujo objectivo principal se centra na reabilitação dos tecidos construídos. É importante conhecer o real impacte destes programas e para tal foi seguida a metodologia que de seguida se apresenta.

Numa primeira fase, e porque investigar um tema implica, em primeira instância, conhecer o estado da arte, ou seja, conhecer as várias obras/artigos relativos ao assunto, foi realizada uma exaustiva pesquisa bibliográfica. Esta pesquisa serviu essencialmente para tornar mais consistentes os conhecimentos já existentes sobre o tema em causa. Depois de recolhida e analisada toda a informação proveniente da pesquisa bibliográfica procedeu-se à redacção da primeira parte da tese. Nesta foi, também, realizado o enquadramento teórico dos objectos de estudo – os programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH E SOLARH.

A fase seguinte consistiu numa pesquisa cujo conteúdo foi essencialmente estatístico. A avaliação da situação actual do parque edificado português bem como a avaliação dos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH exigiu uma recolha de dados em duas instituições: o INE (Instituto Nacional de Estatística) e o IHRU (Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana). No INE foram recolhidos dados estatísticos relativos ao parque habitacional entre os quais destaco: a Evolução do Parque Habitacional; Formas de Ocupação; Aquisição e Arrendamento; Idade do Parque Habitacional e Necessidades de Reparação. Foram também consultadas outras fontes estatísticas (Housing Statistics in the European Union e do Euroconstruct) para a obtenção de dados relativos ao tema na UE (União Europeia). No que concerne à avaliação dos programas foram feitos vários contactos com o IHRU para esse efeito. O IHRU disponibilizou alguma da informação (Relatório II do Plano Estratégico de Habitação (PEH) 2008- 2013) e o quadro resumo sobre os programas em estudo para os anos 2006, 2007 e 2008) embora essa informação não se revelasse suficiente para a concretização do objectivo. Por este motivo, foi também consultada a informação estatística disponível numa Dissertação de Mestrado (PEDRO, Célia; 2004). É, no entanto de salientar, que as reuniões com os técnicos do IHRU foram bastante produtivas porque houve vários momentos de conversa e discussão sobre os programas em estudo, o que permitiu obter um conhecimento mais profundo, especialmente no que se refere aos obstáculos que se colocam à aplicação destes

programas. Concluída a pesquisa estatística procedeu-se ao tratamento e análise da informação recolhida com o apoio dos seguintes softwares: ArcGis e Office.

A terceira, e última fase, representa o culminar de um longo percurso de pesquisa e reflexão. Neste momento da dissertação efectuou-se um paralelo entre o estado da arte e o conhecimento estatístico extraíndo as principais conclusões da presente dissertação.

Por último, e não menos importante, é importante referir, que ao longo, deste trabalho foram realizadas reuniões quinzenais com a Professora Orientadora, Professora Doutora Clara Mendes. Estas reuniões foram determinantes para o esclarecimento de dúvidas e para architectar e organizar a dissertação.

1 | Reabilitação: Enquadramento e Importância

O enquadramento da temática da reabilitação não é, de todo, uma tarefa fácil na medida em que compreende um conjunto de factores bastante diferenciados entre si. Além da evolução do conceito propriamente dito, é necessário ter em consideração as diversas experiências e acontecimentos internacionais e o modo como estes alteraram significativamente a paisagem (neste caso, a urbana).

Desde há muitos séculos que se conhecem práticas de cuidados com a conservação do património arquitectónico, embora existisse sempre uma clara tendência para a protecção e salvaguarda de elementos mais ou menos isolados – os monumentos. Hoje, essa concepção encontra-se ultrapassada. Na maior parte dos países é reconhecida a importância da reabilitação urbana em todas as suas dimensões (arquitectónica, cultural, social, económica e ambiental) sendo inclusive um dos sectores estratégicos da economia já que, em termos percentuais, este sector representa cerca de 40% da actividade da indústria da construção civil europeia (valor acima do verificado em Portugal)².

Em Portugal, o interesse por esta nova forma de intervir na cidade consolidada remonta aos anos 60 mas só na década de 80 é que emergem os primeiros contributos específicos (Programas) no campo da reabilitação. “Alguns destes programas foram pioneiros e tornaram-se objecto de estudo e de referência internacionais como sucedeu em 1985 com o Programa de Reabilitação Urbana (PRU e posteriormente Programa de Reabilitação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD), pela preocupação havida com a participação popular nos processos de planeamento e projectos urbanos” (PAIVA, José Vasconcelos et al, 2006:2). Neste âmbito, convém destacar, em 1985 a criação e actuação dos Gabinetes Técnicos Locais (GTL) – núcleos de planeamento e projecto urbano de carácter pluridisciplinar – que foram determinantes para conhecer de perto³ os problemas da cidade.

Ainda assim, Portugal é dos poucos países que não dispõe de uma efectiva política de reabilitação. Porém, segundo João Ferrão “um dos eixos fundamentais da política de habitação definida pelo Governo aponta para a requalificação dos tecidos urbanos, em perfeita articulação com a política estabelecida para as cidades. A resolução das carências habitacionais que ainda persistem no nosso

² Paiva, José Vasconcelos et al, 2006:1

³ Muitos destes gabinetes funcionavam localmente havendo assim possibilidade de ouvir de perto as ideias e opiniões da população residente.

país, nos dias de hoje, terá que passar, necessariamente, pela reabilitação e utilização do património edificado, e não tanto pela construção de nova habitação (PAIVA, José Vasconcelos et al, 2006:IV). Pretende-se desta forma, e à semelhança do que se sucede por toda a Europa, que a reabilitação se consolide tendo em conta a revitalização socio-económica dos tecidos construídos e a sua sustentabilidade.

1.1 | A reabilitação e o seu enquadramento internacional

A paisagem urbana, fruto de mudanças económico-sociais, foi alterada significativamente. Um breve regresso ao passado permite-nos verificar que a cidade morfologicamente demarcada foi dando lugar a uma urbanização difusa, dispersa, fragmentada mas, sobretudo, “incómoda”. “Incómoda, antes de mais, porque custa a perceber, a interpretar, a diagnosticar e a remediar nos seus dualismos e fragmentações (...) porque desafia as formas de governação estabelecidas” (PORTAS, Nuno et al, 2003:213).

Segundo Álvaro Domingues (DOMINGUES, Álvaro, 2002:115), esta nova paisagem urbana evolui a partir de um conjunto de acumulações/transformações resultantes da actuação de uma diversidade de actores com objectivos bastante diferenciados entre si. Isabel Guerra defende que “a transformação das cidades, das instituições, dos grupos não acontece como fruto de uma varinha mágica” ela é, antes de mais, fruto “de um sistema económico-político global” e de um “jogo complexo de dinâmicas movimentadas e induzidas por actores diversificados cujas estratégias, projectos e relações contribuem de forma significativa para estas dinâmicas, engendrando especificidades locais” (GUERRA, Isabel, 1999). Hoje, a cidade é um produto social que traduz os múltiplos efeitos das constantes reestruturações económicas. As raízes destas reestruturações encontram-se no decorrer de dois importantes momentos históricos: a Revolução Industrial e a II Guerra Mundial.

A Revolução Industrial que tardiamente se manifestou em Portugal teve noutros países impactes significativos. Durante o século XIX, um conjunto de factores (diminuição da mortalidade, aumento demográfico e melhoria da mobilidade) obrigou o espaço urbano a adaptar rapidamente as suas estruturas às exigências desta era – a era industrial. As inúmeras transformações que se fizeram sentir foram suficientes para o aparecimento de algumas importantes propostas de planeamento urbano. No entanto, é importante evidenciar que na maior parte dos casos estas procuravam unicamente “responder aos problemas que se evidenciam na cidade industrial, centrando-se, fundamentalmente, nas questões habitacionais (dos trabalhadores que afluíam às cidades), nas condições sanitárias e no sistema de circulação e transportes” (MAGALHÃES, Andreia, 2000:5).

Desta forma a cidade foi-se expandindo ao mesmo tempo que criava no seu centro um vazio urbano sucessivamente depauperado e desvalorizado económica e socialmente. Apesar do progressivo abandono a que foram votadas, estas áreas centrais da cidade tiveram, nalguns casos (poucos), a merecida atenção. A partir do século XX começaram a surgir movimentos de capitais em direcção a estes “vazios urbanos” que procuravam beneficiar da sua centralidade e inverter as tendências instaladas. As experiências efectuadas no final da década de 20 em Amesterdão são verdadeiramente percursoras⁴ porque no Plano Regulador da Cidade (1928 – 1934) foi contemplado pela primeira vez a questão da preservação do centro histórico enquanto condição necessária para o desenvolvimento. Embora estas questões começassem a ser sistematicamente debatidas entre os urbanistas mais vanguardistas, a renovação higienista continuava a ser prática dominante em termos de intervenção na cidade e no seu edificado.

Embora nos anos 30 surjam as primeiras preocupações no domínio da reabilitação é importante salientar que, na época, as medidas tomadas visavam somente a conservação e o restauro de monumentos ignorando, por isso, a temática habitacional e a sua importância.

A II Guerra Mundial (1939-1945) trouxe, indubitavelmente, transformações sociais, económicas e políticas que mudaram de modo brusco o entendimento pré-existente do mundo. Muitas das cidades europeias, foram parcial ou totalmente destruídas tanto a nível físico (numa primeira fase) como a nível memorial (numa fase seguinte). Em 1945, findo o conflito bélico, eram evidentes as necessidades de reconstrução e a urgência de produzir novas habitações. A resolução destes problemas passou, em muitos casos, pela simples demolição das áreas urbanas semi-destruídas e pela rápida urbanização das periferias. Assim, se por um lado se desencadeou o fenómeno de Renovação Urbana – alteração da tipologia pré-existente, via demolição e substituição da mesma de acordo com as novas e modernas teses arquitectónicas – por outro, a urbanização das periferias foi consumada sem qualquer preocupação qualitativa. Todo este contexto, aliado ao aparecimento do texto doutrinário de 1931, marca também o início de um importante percurso evolutivo das instituições internacionais com influência directa nas acções tendentes à conservação patrimonial. A UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – inicia a produção de um conjunto de cartas e recomendações internacionais tendo por base as destruições ocorridas durante a II Guerra Mundial. Nesta medida, surge em 1954 uma das convenções mais importantes – a Convenção de Haia – cujo objectivo principal era protecção do património construído em caso de conflito armado.

⁴ A metodologia aqui aplicada na preservação de centro histórico viria a ser divulgada nos anos sessenta em Portugal. No mês de Março de 1961, decorreu em Lisboa, nas instalações do Laboratório Nacional de Engenharia Civil, o Colóquio Sobre Urbanismo (FLORES, Joaquim, 1998:44).

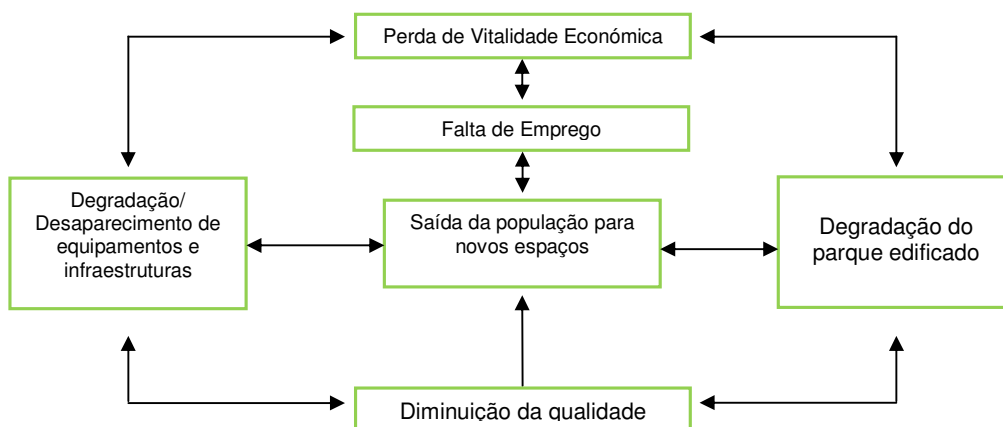
Mais tarde viria a ser celebrada a Convenção para a Protecção do Património Mundial, Cultural e Natural, durante a Conferência Geral da UNESCO no dia 16 de Novembro de 1972. É na sequência desta Convenção que surge a figura de Património Mundial e que ainda se mantém até aos nossos dias.

Neste contexto de pós guerra, o desenvolvimento urbano então preconizado visava essencialmente reconstituir o sistema económico e solucionar rapidamente o problema da habitação (devido ao elevado número de desalojados). A solução parecia estar à vista... O crescimento económico sentido nos anos 40 nos Estados Unidos da América e nos anos 50 em toda a Europa parecia ser a solução de todos os problemas. As cidades europeias desenvolveram-se a passos largos através da instalação de indústrias pesadas geradoras de emprego. A existência de emprego nas grandes cidades foi condição fulcral para o exercício do êxodo rural. A população começou deste modo a abandonar as zonas rurais em prol de uma qualidade de vida que pensavam vir a encontrar nas grandes cidades. As cidades, incapazes de responder a este afluxo populacional, expandiram-se para as periferias originando deste modo um crescimento à escala metropolitana nunca antes verificado.

Na época, a urbanização das periferias cresceu à custa de um consumo exacerbado de recursos naturais, entre os quais se destaca o solo pelo seu carácter finito. Assistiu-se a uma proliferação de operações imobiliárias que, visando o lucro, ameaçaram os princípios da sustentabilidade. Os terrenos existentes foram sistematicamente retalhados em loteamentos e em pequenas urbanizações que, na maior parte dos casos, foram surgindo aqui e a li originando descontinuidades territoriais. Além disso, muitas destas novas urbanizações (dispersas) encontravam-se desprovidas de equipamentos e infra-estruturas consideradas básicas à promoção da desejada qualidade de vida. Ao nível da mobilidade, a urbanização difusa favoreceu as deslocações baseadas no automóvel particular contribuindo para a existência de elevadas taxas de motorização – congestionamentos diários, emissões de gases poluentes – e para os elevados consumos de energia (especialmente não renovável). A urbanização das periferias “fez-se, obviamente à custa do declínio e desvalorização de certas zonas centrais que sofrem (...) o efeito de um desinvestimento industrial, comercial e imobiliário (GUERRA, Isabel, 1999:6).

A competição entre espaços periféricos e centrais acabou por transformar os últimos em espaços marginalizados/excluídos⁵ (Figura 1)

Figura 1 | Origem e Manutenção do Espaço Marginalizado/Excluído



Fonte: Própria

Até aqui as estratégias que conduziam à protecção e salvaguarda das áreas urbanas eram demasiado restritivas e especialmente orientadas para o monumento enquanto elemento isolado na paisagem. A transição entre os anos 50 e 60 representa uma mudança de mentalidade na qual se expressa a vontade de restabelecer a identidade urbana.

O valor do património construído na cidade existente, para além da sua simples componente física é pela primeira vez, nos anos 60, compreendido. As ideias e a influência da escola italiana da conservação acabaram por se reflectir directamente na Carta de Veneza sobre a Conservação e Restauro de Monumentos e Sítios, consequência das resoluções tomadas em 1964 pelo II Congresso Internacional de Arquitectos e Técnicos dos Monumentos Históricos. A Carta de Veneza (1964) reflectiu-se em inúmeras legislações nacionais⁶ e em cartas de carácter regional constituindo-se, ainda hoje, como um documento internacional de referência no que respeita aos princípios orientadores da conservação não só das criações arquitectónicas isoladas mas também dos sítios urbanos ou rurais.

⁵ Exclusão refere-se a um processo multidimensional, que envolve o acumular de disfuncionamentos, muito marcado pela desqualificação, de saberes, de qualificações e de localizações.

⁶ Em Portugal, apesar de bastante mais tarde, surge com a publicação da “Lei Orgânica do IPPC” (Decreto n.º 34/80) e da primeira “Lei de Bases do Património” de 1985 (Lei n.º 13/85).

No final da década de 60 e no início da década de 70 viveu-se um período de convulsão e toma-se consciência que este crescente progresso não é possível se baseado no consumo de recursos escassos, como o solo. Esta tomada de consciência vem associada às crescentes preocupações ambientais. Do ponto de vista cultural constata-se, que os resultados obtidos através dos processos de renovação urbana e expansão suburbana levaram a uma perda de identidade da cidade e ao seu despovoamento. É neste contexto que a reabilitação passa a ter relevância. No contexto das políticas habitacionais e urbanas.

Gradualmente, por toda a Europa surgem instrumentos de reabilitação urbana enquadradas urbanística e normativamente por leis idênticas à Lei de Malraux, de 4 de Agosto de 1962. Esta lei francesa foi determinante no contexto das políticas urbanas de reabilitação porque privilegiou a preservação e recuperação dos conjuntos urbanos com valor arquitectónico ou histórico, sobrepondo-se às anteriores estratégias substitutivas da renovação urbana. O princípio subjacente à Lei de Malraux permitiu salvaguardar importantes áreas urbanas históricas, porque “após estudos pormenorizados – que envolviam sempre uma negociação entre o poder local e central – delimitavam-se áreas urbanas para cada uma das quais se aplicaria um regulamento específico pormenorizado (...) limitando consideravelmente as possibilidades de construção, demolição ou alteração do edificado e definindo normas para as intervenções a realizar” (PAIVA, José Vasconcelos et al, 2006:17).

As operações de reabilitação urbana – recuperação e beneficiação de áreas degradadas (históricas ou não) nas suas várias dimensões (física, social, económica e ambiental) – começaram assim a suceder às anteriores operações de renovação urbana. Todavia, as experiências ocorridas na Europa, no final da década de 60 e durante a década de 70, evidenciavam que, em muitos casos, as intervenções predominantes ocorriam ao nível do restauro do edificado deixando de lado factores da realidade socio-económica e cultural. Este tipo de prática resultou em processos de grave injustiça social porque promoviam a expulsão sistemática das populações residentes e a sua substituição por novos estratos socio-económicos capazes de responder à especulação criada pela recuperação do edificado⁷.

Em Portugal as intervenções em tecidos urbanos consolidados foram essencialmente de iniciativa privada e correspondiam a acções de renovação urbana com fins específicos (desenvolvimento turístico, terciarização e especulação imobiliária). Não obstante a melhoria das condições económicas e do estado de conservação das áreas intervencionadas, estas acções produziram consequências nefastas ao nível social, conduzindo à desertificação nocturna, à insegurança urbana, à expulsão da

⁷ Fenómeno geralmente conhecido por *gentrification*/gentrificação.

população anterior, à segregação e à exclusão social e ao surgimentos de conflitos. Os resultados foram muitas vezes semelhantes ao próprio processo de declínio urbano.

A procura de um modelo de desenvolvimento local assente numa política de reabilitação capaz de articular a dimensão física com a social foi um incontestável incentivo para a elaboração de novos planos. Neste novo contexto, o Plano de Bolonha foi o pioneiro ao definir como objectivo principal a reconstrução da cidade sobre si mesma e salvaguardando, neste processo, a continuidade das populações residentes. Por contágio, por toda a Europa, a reabilitação habitacional afirmou-se como uma nova política de requalificação na qual se insere “um conjunto de acções coerentes e orquestradas, destinadas a potenciar os valores socioeconómicos, ambientais e funcionais de determinadas áreas urbanas, e a, conseqüentemente, elevar de forma significativa a qualidade de vida das populações residentes” (PAIVA, José Vasconcelos et al, 2006:19).

A Carta de Amesterdão (26 de Setembro de 1975) constitui um marco fundamental nesta temática já que pela primeira vez ficam estabelecidos os princípios da conservação integrada subjacentes à reabilitação.

Na Resolução do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 1976, a reabilitação é definida como “a forma pela qual se procede à integração dos monumentos e edifícios antigos – em especial os habitacionais – no ambiente físico da sociedade actual “através da renovação e adaptação da sua estrutura interna às necessidades da vida contemporânea, preservando ao mesmo tempo, cuidadosamente, os elementos de interesse cultural” (PAIVA, José Vasconcelos et al, 2006:2).

Mais recentemente, à escala europeia foram definidos objectivos políticos e princípios gerais neste domínio. As cidades de hoje constituem-se “como pólos privilegiados de acumulação de recursos estratégicos para o desenvolvimento” (PORTAS, Nuno et al, 2003:220) e possuem um “gigantesco” peso económico. A sua importância é reconhecida por todos aqueles que intervêm no território e é por isso que as políticas tendem a definir estratégias para o espaço urbano. A UE consciente desta realidade, disponibiliza verbas a aplicar em programas orientados para a reabilitação, é o caso da iniciativa JESSICA – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. O JESSICA é uma iniciativa comunitária que possibilita ao Estados Membros a utilização de verbas atribuídas no âmbito dos Fundos Estruturais (FEDER) para a criação de Fundos de Desenvolvimento Urbano (FDU)⁸, destinados a apoiar operações sustentáveis de reabilitação. O Banco Europeu de Investimento (BEI) apoia a Iniciativa JESSICA através de consultoria técnica e mediante a concessão de empréstimo aos projectos, sendo o IHRU o representante de Portugal no Grupo de Peritos criado

⁸ O usufruto da JESSICA implica a existência de um Programa Operacional acordado com a Comissão que inclua uma agenda urbana e um Plano Integrado de Desenvolvimento Urbano.

para auxiliar os Estados Membros na sua implementação. Paralelamente, foram encetados contactos com o BEI para o desenvolvimento de acções conjuntas, tendo em vista a maximização desta nova ferramenta financeira.

Em suma, poder-se-á afirmar que “as primeiras intervenções na cidade limitaram-se à construção de infra-estruturas urbanas, após a Revolução Industrial, as preocupações centraram-se na construção de habitação e equipamentos, como resposta à procura que até então se verificava (...)” (MENDES, Maria Clara, 1990:231). Mais recentemente houve necessidade de se enveredar por uma visão sistemática capaz de integrar a habitação noutros domínios e reforçar a sua importância enquanto elemento fundamental na requalificação das cidades.

1.2 | A reabilitação e o seu enquadramento nacional

A experiência portuguesa neste domínio, à semelhança do que acontece nos restantes países, não evolui de forma isolada e, por isso, é necessário ter em conta os acontecimentos internacionais (anteriormente descritos) para efectuar uma correcta análise do percurso escolhido pela política⁹ portuguesa no domínio da reabilitação.

É certo que, após a II Guerra Mundial, a maior parte dos países europeus registaram elevados ritmos de crescimento (quer económico quer demográfico) e, conseqüentemente, de urbanização. Face a esta realidade houve necessidade de fixar novos objectivos e estabelecer novas medidas para que, em tempo útil, se resolvessem os conflitos existentes entre os diferentes usos do solo. Cada país, tendo em conta as suas especificidades, definiu as suas leis e estabeleceu as normas necessárias ao controlo do processo de crescimento/desenvolvimento. As contradições do nosso sistema de planeamento¹⁰ são frequentes e, por isso, há uma maior propensão para procurar nos modelos internacionais os instrumentos e técnicas supostamente ideais à resolução dos nossos problemas.

⁹ Por política, entende-se toda a decisão de origem pública, quer seja de forma sistemática quer ocasional, coordenada ou não, geral ou particular, que tenha directamente ou indirectamente efeitos territoriais. (...)” (MENDES, Maria Clara, 1990:11).

¹⁰ “O sistema de planeamento é determinado pelo sector público, que estabelece as regras de utilização de organização do espaço. O sistema pode ser mais ou menos rico, mais ou menos coordenado, mais ou menos imperativo, mas apesar da diversidade todos eles têm por objectivo determinar os mecanismos de convivência colectiva e de racionalização territorial no processo de transformação do espaço” (MENDES, Maria Clara, 1990:11). O planeamento (físico ou estratégico) é, acima de tudo, um processo que envolve um conjunto de etapas para a acção de forma a atingir determinados objectivos num determinado horizonte temporal. O físico é baseado no zonamento, é vinculativo e possui força legal e administrativa. Impõe restrições ou obrigações de comportamentos a terceiros através do seu regulamento. O estratégico é um processo de condução de mudança, baseado numa análise participativa da situação e da evolução previsível e na definição de uma estratégia.

Convém salientar que as realidades de cada país, cidade, e até mesmo bairro, são bastantes diferenciadas não havendo desta forma uma solução única e exemplar aplicável a todas as realidades socio-económicas. Cada país terá de encontrar a solução ajustada às suas características.

Em Portugal, a questão da habitação processou-se de forma bastante diferenciada, em primeiro lugar porque o processo de industrialização foi tardio e, em segundo, porque a II Guerra Mundial não se fez sentir com a mesma intensidade. Ao contrário do que se possa pensar esta diferenciação não foi de todo positiva porque o facto de possuímos, na época, um poder centralizado acabou por contribuir para o adiamento de tarefas urgentes e mesmo os planos obrigatórios de Lisboa e Porto acabaram por surgir mais tarde do que o previsto¹¹.

É no final do século XIX, início do século XX que se configura a ruptura entre a cidade tradicional e a cidade moderna. Esta ruptura não é mais do que uma tentativa de adaptar as estruturas urbanas já existentes às necessidades introduzidas pela revolução industrial. O processo de industrialização, embora tardio relativamente aos restantes países da Europa, transformou a escala das nossas urbes devido às migrações campo-cidade¹² que entretanto dominavam o território. A chegada da população rural à cidade traduziu-se num significativo aumento demográfico e, consequentemente, num crescimento urbano até então nunca verificado. Note-se, no entanto, que este processo de crescimento urbano foi mais evidente em Lisboa e no Porto já que à escala nacional foram estas as cidades que maior número de indústrias acolheu e, consequentemente, maior afluxo populacional (oriundo do interior) observou. Esta realidade contribuiu para o reforço do papel polarizador que estas cidades já evidenciavam. A sobrecarga demográfica teve inevitavelmente uma expressão negativa na periferia urbana. A falta de habitação, infra-estruturas, equipamentos preocupavam a classe política da época, e por isso, foi criada, através do Decreto de 13 de Janeiro de 1865, a figura do Plano Geral de Melhoramentos, a elaborar para as duas cidades anteriormente referidas. As restantes vilas e cidades tinham a possibilidade de elaborar planos semelhantes mediante pedido, ou seja, a sua realização era opcional contrariamente às cidades de Lisboa e Porto. Porém, a pouca sensibilidade neste domínio e a falta de experiência prática, levou a que nem os planos obrigatórios se realizassem de imediato. Assim sendo, grande parte das intervenções realizadas na cidade tinham por base a concepção higienista que visava resolver, através do “fazer o novo”, os problemas de saúde e pobreza em que viviam os habitantes dos centros urbanos.

Com a implantação da República, em 1910, foi tomado um conjunto de opções que visavam, acima de tudo, o fomento das obras públicas. A prossecução desta política carecia, no entanto, de instrumentos jurídicos adequados e capazes de definir o regime geral de expropriações necessárias à

¹¹ O Plano de Lisboa iniciado em 1881 obteve aprovação somente em 1903 e o do Porto foi elaborado entre 1938 e 1940.

¹² Movimento denominado de êxodo rural.

expansão urbana, construção de bairros de operários e melhoramentos do Estado. É neste contexto que em 1912 surge uma lei que se viria a revelar preponderante – a Lei dos Solos. Estavam lançadas as bases para se iniciarem as grandes obras públicas, porém, todos estes projectos previamente anunciados foram rapidamente remetidos para segundo plano, em primeiro lugar, devido à instabilidade política e social que se fazia sentir a nível nacional e, em segundo, devido à crise económica internacional procedente do após I Guerra Mundial.

Com o golpe militar a 28 de Maio de 1926 Salazar ascende ao poder. Com a sua chegada dá-se início à tomada de um conjunto de medidas que tinham por objectivo estabilizar a economia, medidas estas, que acabaram por se traduzir numa estagnação do país. O Estado Novo apostou, essencialmente, no desenvolvimento das colónias e, por isso, Portugal apresentava baixos índices de crescimento económico. Esta dupla condição (investimento nas colónias e estagnação económica do país) acabou por se traduzir numa corrente de migração em direcção à África e América do Sul e fez-se sentir em todo o território nacional. Ao mesmo tempo, iniciam-se também fortes correntes migratórias do interior para o litoral, especialmente, em direcção às grandes cidades (Lisboa e Porto). Este fenómeno, acaba por obrigar a administração a recorrer à legislação já existente (Decreto-Lei 4137/1918¹³) para resolver as necessidades de alojamento¹⁴ que entretanto iam surgindo. A construção de bairros sociais previstos no Decreto-Lei 4137/1918 não foi de todo suficiente e “o surto da concentração urbana começa contudo a preocupar a administração central e, em 1932, o governo promulga um decreto (Decreto-Lei 21697, de 30 de Setembro) onde faz referência à realização de planos de urbanismo, considerados como «melhoramentos urbanos», responsabilizando a Direcção – Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais pelo estabelecimento de programas e sua elaboração” (MENDES, Maria Clara, 1990:165). Para dar resposta a este problema é aprovado em 1933 outro Decreto-Lei (Decreto-Lei 23053/1933) que possibilitava a construção de casas económicas. Em 1934, é introduzida na legislação portuguesa a figura dos Planos Gerais de Urbanização (PGU)¹⁵

Apesar destes avanços legislativos, o Estado Novo continuava a manter a sua soberania e a exercer o seu controlo pleno porque, por um lado, não vinculava o licenciamento a particulares e, por outro, apoiava-se na lei de expropriação por utilidade pública para dar continuidade ao lançamento das suas escolas e empreendimentos para habitação social como forma de se auto promover. No que

¹³ Constitui a primeira tentativa de promoção de habitação social com a projecção de construção de Casas Económicas destinadas ao realojamento de classes menos abastadas.

¹⁴ No que respeita à habitação sabe-se que, de acordo com a Constituição da República Portuguesa (C.R.P), no n.º 1 do artigo 65º (Habitação e Urbanismo) “ todos têm o direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e privacidade familiar”. Este direito, considerado socialmente básico, é reconhecido politicamente, estando por isso o Estado incumbido de o satisfazer.

¹⁵ “Nos vários PGU elaborados ao longo dos anos 40 e 50, é ainda possível identificar a ideologia urbana «higienista» ” (FLORES, Joaquim, 1998:124).

concerne aos centros históricos verificava-se que as intervenções continuavam a privilegiar o monumento enquanto elemento isolado.

Na década seguinte, com as Comemorações do Duplo Centenário da Fundação e do Restauro da Nacionalidade (1940) houve necessidade de rever a Lei das Expropriações (Lei 28797/33) para se garantir a realização de grandes obras públicas. Desencadearam-se então inúmeros processos de aquisição de terrenos de grande escala para a construção dos projectos comemorativos.

Ora, com isto, e na ausência de instrumentos de gestão territorial capazes de orientar o crescimento e desenvolvimento, “as cidades cresceram pelo somatório de parcelas urbanizadas por particulares e a cidade – jardim, que então proliferava pela Europa, não se aplicou em Portugal, salvo, algumas tentativas modestas de aplicação do modelo nos bairros de casas económicas. A condução das operações de urbanização por promotores privados, cuja lógica de investimento assentava na especulação fundiária e imobiliária, não se ajustava aos requisitos que os modelos europeus então propunham” (MENDES, Maria Clara, 1990:166). Enquanto que as periferias cresciam, o centro consolidado era alvo de constantes operações de renovação urbana e foram precisas muitas demolições para que finalmente se solicitasse a intervenção dos serviços da Direcção Geral de Urbanização (DGU), para a realização de um estudo urbano que obstasse à situação criada. Apesar deste estudo a situação mantinha-se. As consequências sociais não tinham qualquer peso nas decisões e o objectivo era unicamente demolir, mesmo que isso significasse a ruptura e fragmentação do tecido social existente¹⁶.

Na época, um dos ministros mais emblemáticos e conhecidos pela sua obra durante o exercício de poder do Estado Novo, foi o Ministro das Obras Públicas – o engenheiro Duarte Pacheco. De facto, embora com restrita amplitude social e espacial, o leque de Programas de Habitação Social (entre os quais se destaca Casas de Renda Económica - 1945 e Casas de Renda Limitada - 1947) deve-se à figura de Duarte Pacheco. As Casas de Renda Económica assentavam no pressuposto que os apoios concedidos pelo sector público (por exemplo através de empréstimos aos promotores) permitiam diminuir os custos de edificação possibilitando desta forma às famílias menos solventes o acesso ao alojamento. As Casas de Renda Limitada são particularmente importantes porque evidenciam o reconhecimento, por parte do Estado, das práticas especulativas dos custos de construção, no valor das rendas e, consequentemente, do acesso discriminado ao alojamento (especialmente para famílias menos solventes).

¹⁶ As intervenções realizadas pelo estado novo, quer as de carácter conservacionista quer as de carácter intervencionista salvaram da ruína muito do património construído que de outro modo teria caído e cuja memória muito possivelmente se perderia.

Em 1948, através da Lei n.º 2030, foi colocada a questão da renovação urbana. Esta lei conferia à administração a possibilidade de expropriar por utilidade pública e previa também a elaboração de Planos Gerais de Reconstrução para que se pudesse enquadrar o financiamento estatal das obras de renovação e para que se regulasse, por via administrativa, a desocupação dos edifícios e, caso necessário, se providenciasse realojamento. Aparentemente, esta lei parecia “ideal”, no entanto, permitiu aos municípios entrar na posse de terrenos e edifícios, em muitos casos na mera perspectiva da obtenção de mais-valias económicas. Também os proprietários tiraram partido desta lei, já que através da mesma era possível requerer “acção de despejo” o que possibilitou o constante esvaziamento dos edifícios para que a sua demolição se efectivasse e, posteriormente, se construísse um novo edifício de rendas mais elevadas. É deste modo evidenciado que os Planos Gerais de Reconstrução não foram eficazes enquanto instrumentos de gestão territorial.

Os problemas estavam longe de estar resolvidos e, entretanto, as pressões geradas por um constante crescimento urbano conduziram ao aparecimento dos Anteplanos que, por promulgação da Lei 35931 de Novembro de 1946, adquiriram carácter vinculativo. A aprovação dos Anteplanos traduziu-se numa diminuição de qualidade dos projectos apresentados ao contrário do que se sucedia com os PGU. Os PGU primavam pelo cuidado das áreas centrais, porém, ao defenderem a necessidade de áreas residenciais de baixa densidade devidamente enquadradas contribuíram para um aumento significativo dos preços dos terrenos e para a consequente expulsão dos estratos populacionais economicamente mais débeis para fora dos perímetros urbanos. Foi na década de 40 que se estabeleceram algumas medidas legais, que perpetuadas no tempo, se revelaram extremamente gravosas para a conservação e manutenção do edificado, entre as quais merece destaque a do congelamento das rendas dos imóveis arrendados.

O final da década de 40 e início dos anos 50 regista uma significativa alteração na política habitacional do Estado devido as mudanças de natureza económica e social decorrentes da 2ª Guerra Mundial. A partir dos anos 50 há um acentuar de carências ao habitacional e houve necessidade de deixar cair o modelo de casas unifamiliares até então promovidas em prol da construção de grandes bairros localizados em áreas de expansão imediatamente a seguir aos centros urbanos consolidados. A década de cinquenta foi caracterizada por um processo de planeamento pouco eficaz e conheceu um progressivo aumento de problemas entre os quais se destaca a questão do alojamento. De facto, “quando ponderamos o número de alojamentos promovidos pelo sector público até 1950 pelo número de famílias residentes, constatamos que apenas no caso de Lisboa, Porto, Setúbal e Faro atingem valores superiores a 1 alojamento por 100 agregados familiares” (SERRA, Nuno, 2002:185). O êxodo rural torna-se cada vez mais expressivo e, por isso, foi dada especial atenção às duas maiores cidades surgindo, deste modo, o Decreto 40 616 de 1956 – Plano de Melhoramentos para a Cidade do Porto e o Decreto 42 454 de 1959 – Plano de Construção de Novas Habitações da Cidade de Lisboa. Assim, Lisboa e Porto avançam com a concretização de

programas habitacionais (através de regimes de excepção) enquanto que os restantes municípios permaneciam amarrados pela regulamentação da Lei 2030.

Os anos 60, em termos práticos, também não verificaram progressos significativos, pelo contrário, com a guerra colonial muitos recursos foram absorvidos o que limitou o estímulo ao crescimento económico, até então verificado. Era evidente que os planos de urbanização anteriormente preconizados não eram suficientes para dar resposta ao crescimento demográfico e, consequentemente, urbano que se fazia sentir. Dado isto, definiu-se em 1965, através do Decreto-Lei 46673, de 29 de Novembro, o loteamento¹⁷ como operação urbanística. O loteamento, enquanto operação, permitiu a resolução de inúmeros problemas habitacionais, no entanto, e pelo facto de não terem sido respeitados os seus contornos legais, os loteamentos resultantes da simples divisão da propriedade rústica em parcelas sem qualquer tipo de infra-estrutura traduziu-se numa construção isenta de qualidade e, por vezes, sem as mínimas condições de habitabilidade. Ainda assim, no decorrer desta década surge o Plano de Fomento Intercalar (1965-1967), no qual, a habitação passa a estar explicitamente inscrita nas estratégias públicas de planeamento do desenvolvimento económico e social.

Durante os anos 60 começa, finalmente, a assistir-se a um progressivo despertar para uma nova perspectiva de intervenção na cidade existente. Das práticas centradas na salvaguarda de objectos arquitectónicos mais ou menos isolados inicia-se a transição para outra compreensão dos fenómenos urbanos e começa-se a reconhecer a importância da integração dos aspectos socio-económicos, culturais, ambientais e físicos. No Congresso sobre o Urbanismo realizado no LNEC – Laboratório de Engenharia Civil, em Maio de 1961, Mário Laginha apresentou uma comunicação intitulada de renovação urbana. Nesta comunicação o conceito de renovação urbana surge com uma nova forma, aproximando-se do que se preconizava já por toda a Europa. Mário Laginha defendeu neste congresso que a área urbana devia ser concebida como um corpo vivo onde as várias componentes do desenvolvimento têm de ser equacionadas num processo de reabilitação e, simultaneamente, fez uma crítica (negativa) à legislação vigente na época (a Lei 2030). É pela primeira vez, feita uma aproximação ao que mais tarde se veio a denominar de reabilitação urbana.

Nos anos seguintes são realizados eventos igualmente importantes para o desenvolvimento desta temática entre os quais se destaca o Colóquio do Urbanismo, realizado no Funchal em 1969.

¹⁷ É a operação ou o resultado da operação que tenha por objecto ou tenha tido por efeitos a divisão de lotes de um ou vários prédios fundiários, situados em zonas urbanas ou rurais, para venda ou locação simultânea destinada à construção de habitação ou de estabelecimentos comerciais ou industriais.

Neste colóquio, Cabeça Padrão¹⁸ apresentou uma comunicação denominada Defesa e Recuperação da Paisagem Urbana de Qualidade, na qual chamou a atenção para a evolução do conceito e apelou à necessidade de se retomar à escala humana. O estudo de Cabeça Padrão (influenciado pelas teorias que Gordon Cullen divulgou na sua tese Townscape) foi precursor em vários aspectos sendo importante destacar a metodologia defendida pelo autor já que, com base nesta, foram realizados posteriormente ensaios de instrumentos que viriam a ser o suporte dos planos de salvaguarda dos centros históricos. Foi pela primeira vez salientada a necessidade da acção do Estado não se limitar à supressão das carências habitacionais exigindo-se ao Estado um papel coordenador e orientador de todas as actividades do sector da habitação.

O problema da habitação mantinha-se ao longo dos anos levando o poder central a avançar em 1969 com o Fundo de Fomento de Habitação¹⁹ (FFH). Com esta instituição iniciou-se uma campanha de promoção pública de habitação, todavia esta promoção fez-se essencialmente na periferia dos grandes centros urbanos, contribuindo para o alargamento destas áreas sem que os municípios pudessem intervir.

Em 1970, e no domínio das políticas de habitação é importante salientar a importância da Lei de Solos. A Lei de Solos²⁰ foi fundamental para a mudança observada no âmbito da reabilitação. Esta lei definia “uma política de solos tendente a diminuir o custo dos terrenos para a construção” o que de certo modo vinha evidenciar as preocupações já manifestadas no III Plano de Fomento, no qual se definia como objectivo principal “o estabelecimento de uma política de terrenos que permitisse dispor (oportunamente) e a preços não especulativos, dos terrenos necessários à concretização dos planos de desenvolvimento urbanístico e habitacional. Seis anos mais tarde, a Lei de Solos foi alterada para que, mantendo a preocupação de evitar a especulação imobiliária, se permitisse solucionar de forma rápida o problema da habitação.

Posteriormente, o Decreto-Lei 561/71 impediu que se processassem expropriações em áreas não inseridas nos PGU. Em 1973 o regime de loteamento foi revisto (Decreto-Lei 289/73) e com isto as operações de loteamento passaram a ser reguladas, havendo possibilidade de definir áreas a recuperar. As inovações deste decreto reforçavam mais uma vez o esquecimento da realização dos PGU. Para além disso, esta lei não abordou questões como a tributação de mais-valia, permitindo

¹⁸ Face à complexidade dos problemas e à nossa modesta experiência nacional, a necessidade de se conhecer melhor o avanço dos países europeus conduziram à aprovação de estágios no estrangeiro para técnicos do Direcção Geral dos Serviços de urbanização. Como resultado destas experiências surgem os primeiros textos teóricos portugueses sobre a reabilitação, redigidos por Cabeça Padrão e Mário Laginha. Ainda que inicialmente esta não tenha tido resultados práticos significativos, a aposta na formação acabaria por dar frutos nos anos 80 através da formalização dos Planos de Salvaguarda que tinham como objectivo da reabilitação social acompanhada a do edificado.

¹⁹ Decreto-Lei n.º 49033

²⁰ Materializada pelo DL 574/70 de 24 de Novembro

aos agentes privados agir facilmente e rentabilizar o seu capital. Neste mesmo ano, materializada pelo Decreto-lei 8/73 surge ainda a figura de Plano de Pormenor de Renovação Urbana que incumbia às Câmaras e ao FFH da elaboração e da execução de Planos de Urbanização (PU) e de Planos de Pormenor (PP) que visassem a renovação de áreas urbanas sobre-ocupadas ou com más condições de salubridade.

Porém, com a Revolução de 25 de Abril as circunstâncias alteraram-se. Esta alteração revelou-se na constituição de uma nova política de habitação, direccionada para o “desenvolvimento de um verdadeiro sector público de promoção, para o lançamento concreto das bases de uma política fundiária e urbanística coerentes, e para uma efectiva acção reguladora do estado sobre os processos do mercado habitacional, passassem em larga medida pela ampliação e dinamização dos programas” e medidas já existentes (SERRA, Nuno, 2002:213). Uma dessas medidas, e possivelmente a mais conhecida, foi o congelamento das rendas. Esta medida (já praticada em Lisboa desde 1943) acabou por negligenciar a necessária manutenção do parque arrendado, na época, o mais expressivo. Em Outubro de 1974, é criado por Despacho conjunto dos Ministérios da Administração Interna e do Equipamento Social e do Ambiente, o Comissariado para a Renovação Urbana da Área Ribeira-Barreto (Porto), tendo por missão proceder à renovação urbana da área “ (...) por forma a assegurar que a população trabalhadora que há muito habitava essa zona nas piores condições de alojamento e exploração, não viesse a ser deslocada por força da valorização da propriedade e da zona decorrentes da própria operação em tempo planeado” (PAIVA, José Vasconcelos et al, 2006:42).

Por sua vez os bairros de construção informal, que em Portugal foram conhecidos por “clandestinos”, foram objecto de atenção, tendo sido aprovado o Decreto-Lei 804/76 que definia o processo de reconversão e beneficiação dos loteamentos clandestinos caso a situação se evidenciasse técnica e economicamente viável.

A Lei de Solos (Decreto-Lei 794/76) estabelece duas importantes figuras: «Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística²¹» (ACRRU) e «Medidas Preventivas», que tinham como finalidade intervenções no património edificado de zonas históricas das cidades. Esta nova Lei de Solos passou a constituir-se como um importante instrumento de intervenção em áreas degradadas porque com delimitação de ACCRU aquando da “falta ou insuficiência de infra-estruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade”, foi possível

²¹ “Outro importante aspecto a referir no domínio das Áreas Críticas de Recuperação e Reconversão Urbanística era o facto destas possibilitarem a “realização de obras de beneficiação ou recuperação de edifícios” (FLORES, Joaquim, 1998:139).

alargar substancialmente o poder de intervenção dos municípios em áreas degradadas, designadamente, no âmbito das operações de reabilitação.

Nos finais da década de 70 foi ainda lançado o Programa para a Recuperação de Imóveis Degradados (PRID)²² destinado à criação linhas de crédito para financiar a recuperação de imóveis habitacionais degradados.

A década de 80 conhece também um multiplicar de conferências, seminários e encontros, onde as políticas de reabilitação dos centros urbanos e da salvaguarda do património construído foram tema central. Rapidamente, a questão da reabilitação passou para preocupações políticas, tendo também contribuído para tal as acções internacionais, como por exemplo, as patrocinadas pelo Conselho da Europa. Destaque-se o Ano Europeu do Património Arquitectónico (1975) cujos objectivos se centram na melhoria da qualidade do ambiente urbano, reabilitando edifícios e habitações dos bairros antigos; na criação de actividades sociais, culturais e económicas e na promoção do desenvolvimento e a participação comunitária e estudar o papel dos poderes locais.

Em 1983 o PRID foi relançado porque os resultados entretanto alcançados ficaram aquém do esperado. O relançamento do PRID foi associado à aprovação do novo regime do arrendamento urbano através da publicação da Lei 46/85, de 20 de Setembro. No entanto, três anos depois do seu relançamento, o grau de realização continuava abaixo dos 50%, situação motivada por:

- Os encargos associados à realização das obras não serem compensados pelas rendas recebidas;
- Grande parte dos inquilinos disporem de fracos recursos económicos (tratavam-se de pessoas idosas, com reduzidos meios financeiros e com insuficiente capacidade de iniciativa).

O PRID foi a primeira experiência nacional de apoio sistemático à reabilitação de edifícios, especialmente, aos edifícios sitos nos centros históricos onde o avançado estado de degradação era mais evidente. Apesar das boas intenções expressas neste programa, este acaba por se extinguir, até ao final da década de 80, por falta de verbas. Em sua substituição surge, por Despacho 4/SEUH/85, de 22 de Janeiro, o PRU que apresenta uma filosofia ligeiramente diferente porque sugere uma intervenção mais abrangente, ou seja, o imóvel isolado deixa de ser a principal preocupação.

²² Decreto-Lei 704/76, de 30 de Setembro

Na década de 80, ao mesmo tempo que foram lançadas as primeiras experiências de planeamento em centros históricos, o PRU vem adicionar a esta temática uma nova vertente – “a política de habitação não pode deixar de considerar a conservação e condições de utilização do parque já construído, a par da produção nova. Esta preocupação justifica-se não só tendo em conta a racional utilização dos recursos mas também tendo em conta os objectivos do bom funcionamento das estruturas urbanas, posto em causa por intervenções e processos de crescimento demasiado grandes ou rápidos, de que não se conhecem à partida todas as consequências, de modo a evitar sempre que possível a ruptura social causada pela alteração inorgânica do ambiente tradicional de vastas populações urbanas” (FLORES, Joaquim, 1998:185). Com este programa surgem gabinetes técnicos dirigidos para o lançamento e gestão de processos de reabilitação urbana –GTL. Os GTL tiveram um papel fundamental devido ao seu vasto âmbito de acção, na medida em que desenvolviam, *in loco*, os diagnósticos, as propostas e os planos/projectos de reabilitação para as áreas urbanas degradadas; promoviam a recuperação de edifícios; dirigiam a execução dos trabalhos; definiam a gestão financeira do processo de reabilitação urbana e solucionavam as questões relacionadas com o realojamento.

A publicação da Lei 46/85, de 20 de Setembro – mais conhecida por Lei do Desbloqueamento do Arrendamento – foi uma importante medida para a melhoria da situação de degradação progressiva do parque habitacional. Esta lei foi indubitavelmente importante porque permitiu a correcção extraordinária das rendas, fixadas antes de 1980, estabeleceu o princípio da possibilidade de actualizar rendas, aquando da realização de obras de conservação e beneficiação, e possibilitou que as famílias de fracos recursos económicos pudessem recorrer ao subsídio de renda.

Os resultados de implementação do PRU permitiram o reconhecimento da insuficiência da política de reabilitação edifício a edifício e deu início ao necessário enquadramento da reabilitação, numa perspectiva mais ampla e urbana, para tal contribuíram também as correntes internacionais. Em 1988, foi criado o PRAUD que substituiu o PRU. Enquanto este programa estava ainda muito relacionado com a questão da política de habitação, não obstante fazer referência a outras temáticas, o PRAUD surge para recuperação das áreas ambientalmente degradadas (históricas ou não) e para a recuperação do património construído.

O PRAUD passou a aplicar-se a áreas de diversos tipos e natureza, desde bairros clandestinos e degradados até áreas de reconversão industrial. Mas na prática verificou-se que foi nas áreas históricas que este programa teve maior incidência. O PRAUD²³ estava vocacionado para a cedência de apoios financeiros e técnicos às Câmaras Municipais, para a realização de operações de reabilitação ou para acções de preparação e acompanhamento das mesmas. Este programa contava

²³ A gestão deste programa foi assegurada pela DGOT e pelas CCR às quais se juntou o actual IPPAR.

também com uma comparticipação do Estado – a fundo perdido – para a realização de obras de reabilitação de infra-estruturas e equipamentos ou a sua inclusão, quando necessário, e para a realização de estudos e projectos a desenvolver. Do ponto de vista metodológico o PRAUD era bastante mais exigente já que implicava a delimitação das áreas de intervenção e a indicação genérica do seu valor histórico, cultural, social e urbanístico; a caracterização do seu estado de degradação; o esclarecimento de condicionamentos; a especificação das necessidades de infra-estruturas e equipamentos públicos ou a identificação da existência de espaços e edifícios sub utilizados e a elaboração de um PP (caso este fosse inexistente).

Os principais objectivos do PRU e PRAUD, estavam relacionados com o despoletar de acções de reabilitação nos centros históricos e em áreas urbanas degradadas, por equipas pluridisciplinares sedeadas na área de intervenção que desenvolvessem uma estratégia capaz de melhorar a qualidade de vida dos residentes na zona de intervenção e despoletar nos proprietários o interesse pela reabilitação dos seus imóveis. Mais uma vez, os financiamentos previstos encontravam-se dependentes das disponibilidades orçamentais da Administração Central e, por isso, também o PRAUD ficou aquém das expectativas.

Ainda em 1988, o PRID foi substituído pelo RECRIA com vista a apoiar a execução de obras de conservação e recuperação de edifícios habitacionais degradados, cuja renda tivesse sido objecto de correcção extraordinária (no âmbito da lei n.º 46/85), apoio esse prestado através de uma comparticipação a fundo perdido do Estado e dos municípios nos custos das obras.

No início da década de 90, realiza-se uma nova reformulação do PRAUD através do despacho n.º 23/90. Esta alteração manifesta-se apenas ao nível do financiamento das operações de reabilitação já que a comparticipação do estado é aumentada em 5%. O esforço manifestado neste despacho não atingiu, no entanto, os objectivos pretendidos, porque, “ (...) em termos quantitativos assiste-se, entre 1988 e 1991, 2ª fase do programa, a um crescente desinteresse no apresentar de candidaturas. Se no primeiro ano estas são em número de 60, este passa para 22 em 1989 e 27 no último ano. A este facto não é alheia a situação de desencanto que, no primeiro ano, adveio de a tão grande número de candidaturas, certamente gerado pela expectativa provocada pelo novo Programa, correspondem somente 13 aprovações, distribuídas equitativamente por todo o país. Tal facto não se alterou nos anos seguintes, a que correspondeu, 13 e 9 selecções” (FLORES, Joaquim, 1998:193).

A década de 90 foi marcada pelos efeitos da adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), ainda na década anterior, e o consolidar da consciência generalizada (por parte de urbanistas, população e poder político) para a necessidade de protecção dos centros urbanos. Na verdade, com a entrada na CEE chegaram a Portugal fundos que permitiram avançar com a execução de operações de reabilitação direccionadas aos centros históricos e não só (veja-se o caso da Expo 98).

Durante os anos seguintes foram sucessivamente criados e remodelados programas de incentivo e financiamento à realização de obras em edifícios privados, com o objectivo de ampliar o seu âmbito, aumentar as taxas e obras alvo de comparticipação ou alterar os procedimentos de candidatura. Porém, a adesão por parte dos proprietários privados a estes programas nunca alcançou os níveis desejados.

Mas a problemática da habitação versus arrendamento manteve-se, o que conduziu a diferentes formas de intervenção de entre as quais se destacam os seguintes programas – RECRIA (Decreto-Lei nº4/88, de 6 de Junho); REHABITA (Decreto-Lei 105/96, de 31 de Julho); RECRIPH (Decreto-Lei nº106/96, de 31 de Julho) e SOLARH (Decreto-Lei nº 7/99, de 8 de Janeiro) que serão, no capítulo seguinte, objecto de uma análise detalhada.

1.3 | Importância da reabilitação no contexto actual

1.3.1 | As Causas da degradação urbana

A cidade à semelhança de um ser vivo tem também o seu ciclo de crescimento e desenvolvimento, e o envelhecimento é naturalmente parte desse ciclo. O envelhecimento é uma das principais causas de degradação do edificado mas não única, como se pode observar nas Figura 2 e Figura 3.

Figura 2 | **Exemplo de degradação do edificado**



Fonte: Própria – Bairro da Bica, Lisboa – 15/06/06

Figura 3 | **Causas da degradação do edificado**



Fonte: (Adaptado) FERREIRA, Ana; 2007: 2.39

Este factor – degradação progressiva do edificado – é uma das principais justificações para as intervenções de reabilitação física dos edifícios. Os motivos subjacentes à política de reabilitação, tal como já se observou, são de natureza diversa e dependem de condições técnico-urbanísticas e sociais. Cada situação terá que ser tratada de forma específica já que cada lugar tem as suas próprias características.

O Guia Técnico de Reabilitação Urbana (LNEC), destaca o envelhecimento da população e a redução do número de jovens o que se traduz numa dificuldade de rejuvenescimento social; as condições de habitabilidade precárias associadas à degradação do fogo e à sua inadequação à dimensão da família; as condições de manutenção e limpeza, a reduzida oferta de equipamentos e de espaços públicos encontram-se no quadro da problemática social.

No que respeita às causas técnico-urbanísticas o mesmo Guia destaca 8 aspectos fundamentais a saber: morfologia urbana; valor do solo; cadastro; ambiente urbano; infra-estruturas; serviços públicos e equipamentos; acessibilidade e edifícios. Neste conjunto, uma das questões fulcrais é o valor do solo porque, por vezes, os elevados valores fundiários existentes, em função das próprias

características do tecido urbano (centralidade, acessibilidades e simbolismo), dificultam a manutenção da função residencial. Outro aspecto a considerar, é o facto de nos tecidos históricos a questão da propriedade/cadastro apresentar, por vezes, contornos muito diversificados e complexos sendo, em determinadas situações, difícil a tarefa de identificar os proprietários o que, naturalmente, pode tornar morosas as acções de reabilitação. No que respeita às infra-estruturas e equipamentos, constata-se que apesar da presença das preexistências nem sempre se consegue responder de forma adequada às necessidades actuais devido à sua vetustez e/ou não optimização, no caso das infra-estruturas, e inexistência/avançado estado de degradação e distribuição, no caso dos equipamentos. Relativamente a acessibilidades verifica-se que nos tecidos urbanos, especialmente em virtude da sua morfo-tipologia, há graves problemas e de difícil resolução. A maioria dos arruamentos não se encontra dimensionado para a circulação dos veículos de hoje e, por vezes, a dificuldade aumenta quando o estacionamento de veículos não é planeado ou desrespeita as regras de circulação. Quanto aos edifícios, verifica-se que apesar de se constituírem como uma das mais valias e um dos recursos mais importantes destes tecidos, devido ao seu valor histórico patrimonial, artístico, económico e de uso, são também um dos principais problemas por não se encontrarem ajustados às necessidades actuais.

As causas da degradação urbana são múltiplas e de natureza diversa sendo, por isso, necessário interpretar e conhecer de forma profunda cada uma dessas causas. Apenas na presença de um conhecimento mais profundo se poderá tomar as decisões correctas e capazes de inverter os fenómenos de degradação tão evidentes nas nossas cidades.

1.3.2 | As Razões/Motivos da reabilitação

Uma cidade envelhecida, uma periferia desqualificada é certamente menos atractiva e, conseqüentemente, menos competitiva. É neste contexto que a reabilitação surge como solução. Há ainda quem questione a importância de reabilitação e, para os que ainda têm dúvidas enumeram-se de seguida um conjunto de motivos que servem de resposta à seguinte questão: Porquê reabilitar?

Deve-se reabilitar porque ao reabilitar está-se a reciclar um importante parque habitacional existente, ou seja, está-se a valorizar o edifício e a adaptá-lo aos modos de vida e às exigências de conforto actuais, evitando deste modo as comuns situações de especulação descontrolada. Note-se que, neste domínio, é necessário promover acções de reabilitação que respeitem a continuidade da função residencial e procurem um equilíbrio entre as diferentes funções. Reabilitar possibilita também preservar e valorizar o património arquitectural e urbano e, conseqüentemente, perpetuar a sua identidade – elementos fundamentais para o seu desenvolvimento. Outro aspecto fundamental que só agora começa a ganhar peso é a redescoberta de um novo mercado. As potencialidades do mercado da reabilitação ainda estão muitas vezes subavaliadas. Com efeito, as empresas habituadas ao

mercado da construção nova mostram alguma reticência e lentidão para redireccionarem o seu alvo de mercado. Esta situação ocorre porque ainda não existe um reconhecimento efectivo de que a reabilitação do habitat é mais económica de que a construção de habitações novas. Apesar das ideias pré concebidas no plano económico, a dicotomia novo-antigo indica cada vez mais, que o custo final de produção (habitação+serviços), é mais favorável quando se trata de elementos já existentes. Note-se que a reciclagem dos bairros existentes permite prevenir o desperdício de materiais porque destruir para depois reconstruir exige uma maior quantidade de energia.

Em suma, a reabilitação contribui para o desenvolvimento durável das cidades. Trata-se, no fundo, de adaptar, por um lado, os bairros e o habitat antigos às necessidades actuais e futuras das pessoas, e por outro lado, evitar o mais possível os desperdícios.

A reabilitação é um meio que promove o desenvolvimento e a competitividade das áreas urbanas. “Contudo, para que uma política de reabilitação seja bem sucedida têm de estar reunidos um conjunto de instrumentos operativos. Estes instrumentos operativos englobam aspectos de ordem política, humana, legal e financeira. Assim, em primeiro lugar é necessário que a intervenção da reabilitação seja entendida como parte da política urbana e que as autoridades públicas se assumam como o motor deste processo. Em segundo lugar, é importante contar com uma equipe técnica interdisciplinar capaz, por um lado, de solucionar problemas de ordem técnica e financeira, e por outro, capaz de envolver a população local. Nestes processos, o envolvimento da população, nas diferentes etapas do processo, é determinante para o sucesso das intervenções pelo que devem ser criados mecanismos de participação democrática. No âmbito legal, há ainda um longo percurso a percorrer, e a curto prazo, seria importante criar instrumentos legais adequados que permitissem a celeridade dos processos (como por exemplo um plano estratégico para a reabilitação). Em última análise, encontram-se as questões do plano financeiro, que devem procurar estimular o estabelecimento de parcerias entre o sector público e privado, que poderão ser auxiliadas por apoios financeiros oriundos de vários organismos.

Para finalizar, faz sentido reflectir sobre o uma das célebres frases de Frederico Mayr – “Só faz sentido pensar o património numa ética de camponês, que é uma ética de futuro: produzir, valorizar uma herança” (GASPAR, Jorge, 1998). Na verdade, a essência da reabilitação urbana é, em última análise, a recuperação da cidade nas suas várias componentes, nomeadamente, da habitação.

1.3.3 | Os Objectivos inerentes a uma operação de reabilitação

O conceito de reabilitação urbana é definido actualmente pelo Conselho Económico e Social (CES) como um processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo. É acima de tudo um acto político com o objectivo de melhorar componentes do espaço urbano e o bem-estar e qualidade de vida da população em geral.

No plano geral, a reabilitação visa, em primeira instância, garantir o acesso a uma habitação satisfatória e apropriada para todos melhorando, simultaneamente, as condições de vida dos habitantes através da implantação de equipamentos, da renovação das infra-estruturas e da requalificação dos espaços públicos. Ao mesmo tempo, a reabilitação visa também garantir a conservação integrada do património cultural/arquitectónico e contribuir para a prossecução dos objectivos associados ao desenvolvimento da cidade.

À escala local, a reabilitação propõe-se a criar as bases para potenciar um crescimento económico baseado na iniciativa local. A esta escala surgem também os objectivos relacionados com a coesão social e neste domínio há duas preocupações evidentes – a primeira – prende-se com o combate à segregação – e a segunda – com o apoio à diversidade social enquanto factor de coesão. Neste domínio, a reabilitação tem ainda como objectivo a estruturação de uma identidade local fundada no reconhecimento da diversidade local.

A reabilitação é um fenómeno complexo, por isso, reconhece-se que para o sucesso da reabilitação urbana não basta agir sobre os edifícios e espaços públicos, sendo necessária uma abordagem integrada que actue também a outros níveis, de entre os quais se destacam: o planeamento urbano e regional (há que ter conta o desenvolvimento das áreas urbanas envolventes); a justiça social (porque todos os sectores da sociedade devem partilhar dos benefícios gerados pela reabilitação) e a participação da população (não só porque todos os cidadãos têm o direito de participar das decisões que afectam o seu quadro de vida, mas também porque participação da população é um elemento indispensável para o sucesso do próprio processo de reabilitação).

1.3.4 | Novas orientações da reabilitação no âmbito do Plano Estratégico da Habitação (PEH)

As questões da reabilitação levantam várias e pertinentes interrogações no contexto do PEH. De facto, embora o fio condutor do PEH seja a garantia do acesso ao mercado de habitação de população insolvente, hoje não se pode ignorar a relação que a política de habitação tem com a política de reabilitação. Neste contexto, há uma combinação fácil de fazer – uma população menos solvente tem mais probabilidade de viver em condições de degradação habitacional.

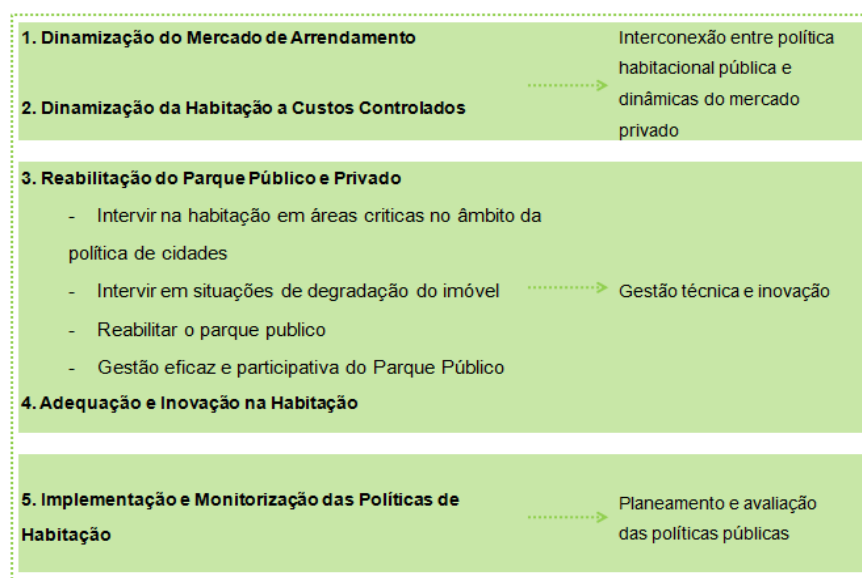
Actualmente, e de acordo com as orientações expressas no PEH “mais do que produzir nova habitação tornou-se função essencial do Estado zelar pelo funcionamento dos mercados habitacionais e apoiar o acesso à habitação de população com mais fracos recursos, facilitando a oferta de habitação a baixo custo e rentabilizando e ajustando o parque existente”. O facto do PEH referir a necessidade de rentabilizar o parque existente significa que estão subjacentes as preocupações com a temática da reabilitação.

A concretização destes objectivos implica, cada vez mais, o estabelecimento de PPP e a constante valorização das seguintes orientações:

- Negociação de contrapartidas que permitam o acesso ao mercado privado a grupos de menor solvência;
- Políticas da oferta para a reabilitação do stock habitacional existente;
- Apoio a um funcionamento de mercado de habitação mais equilibrado e ajustado;
- Desenvolvimento de um planeamento urbano mais articulado com as dinâmicas socio-demográficas e condições de habitabilidade;
- - Aumento da eficácia na gestão do parque publico existente/em construção;
- Apoio a grupos específicos e à pessoa sob a forma de subsídios de acesso ao alojamento.

A política de habitação proposta estrutura-se em 5 eixos de intervenção e conta com 13 medidas de acção (Figura 4):

Figura 4 | Eixos de intervenção e medidas do âmbito da Reabilitação do Parque Público e Privado



Fonte: (IHRU, 2008)

O PEH centra as atenções “nas necessidades de revivificação do parque habitacional urbano degradado (público e privado) de forma a aumentar a qualidade de vida de famílias (seja qual for o seu estatuto de ocupação) que habitam em habitações sem conforto. As propostas incluem-se no âmbito da Política de Cidades nomeadamente através de “Parcerias para a Regeneração Urbana (2007-2013)” (IHRU, 2008:40).

Note-se que se a existência de um parque habitacional degradado é uma dimensão bem presente no domínio privado e não o é menos no domínio público, especialmente, o parque habitacional das áreas metropolitanas em virtude do PER e até mesmo do antigo Plano de Melhoramentos do Porto (desenvolvido antes do 25 de Abril).

O PEH foca a necessidade de se enveredar por uma boa gestão e dinamização do parque habitacional público para que se possa, por um lado, capitalizar/valorizar a sua existência como recurso público básico e, por outro, minorar os efeitos perversos decorrentes das eventuais incorrecções de modelos habitacionais.

2 | A reabilitação no contexto das políticas públicas: caracterização e avaliação dos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH

2.1 | Breve enquadramento legal da reabilitação

Entende-se por política pública toda a combinação de recursos (administrativos, técnicos e financeiros) que visam a concretização de determinado objectivo. A concretização desses objectivos depende muitas vezes dos instrumentos operacionais que as políticas têm ao seu dispor (planos, programas, acções e medida). Neste âmbito, e tendo por base o tema de estudo, podemos identificar dois momentos cruciais da reabilitação no que respeita às políticas e seus respectivos programas. Tal como já foi evidenciado, só a partir da década de 70 é que as preocupações relacionadas com a reabilitação começaram a ganhar relevo. Desde então, e de forma progressiva, as políticas definidas em Portugal têm acompanhado, embora com algum atraso, as tendências evidenciadas noutros países europeus. Durante a década de 70, o olhar sobre a cidade mudou e as preocupações neste domínio passaram a ser mais abrangentes. Além do valor patrimonial do edificado, as temáticas do âmbito social, ambiental, cultural, económico passaram a fazer parte do universo da reabilitação. Esta nova perspectiva da reabilitação está intrinsecamente relacionada com as políticas estabelecidas na época.

Por toda a Europa e, em particular a partir da crise do petróleo e das contestações sociais contra a expansão urbana desenfreada que então se registava e que se expressaram no “direito à cidade ” a questão da habitação começou a ser equacionada numa perspectiva não limitada a uma resposta às carências de habitação através de novos fogos mas considerando a reabilitação.

Em Portugal, a seguir ao 25 de Abril, a questão da habitação foi uma bandeira que esmoreceu rapidamente devido à conjuntura económica que dominou o nosso país. Apesar do esforço do Estado na promoção directa da habitação, através do Fundo de Fomento de Habitação, as dificuldades económicas obrigaram à intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial o que se traduziu numa redução do papel do Estado nas políticas de bem estar social. Entre elas registou-se um menor investimento em habitação social.

Apesar do clima de clara instabilidade foram tomadas medidas que visavam de certo modo atenuar, as dificuldades do foro habitacional agravadas pelo desaparecimento do mercado de arrendamento devido à decisão do congelamento das rendas em todo o país.

De uma forma esquemática é possível verificar os apoios estatais destinados à produção de habitação que vigoraram nos últimos anos (Tabela 1):

Tabela 1 | **Política de habitação – apoios estatais**

Promoção Directa	-Empreendimentos habitacionais construídos de forma directa pelo FFH em regime de arrendamento ou de propriedade resolúvel
Apoio Técnico / Financeiro	-Obras Comparticipadas
	-SAAL
	-Renovação Urbana
	-PRID
	-Cooperativas de Habitação
Apoio Público à Construção Privada	-Autoconstrução
	-Programas para Alojamento de Refugiados
Arrendamento Urbano	-Contratos de Desenvolvimento para a Habitação (CDH)
Incentivo à Propriedade	-Subsídio de Renda
	-Incentivo ao Arrendamento Jovem
	-Isenção/Redução de Siza para aquisição de 1ª Habitação
	-Regime de Crédito Bonificado.

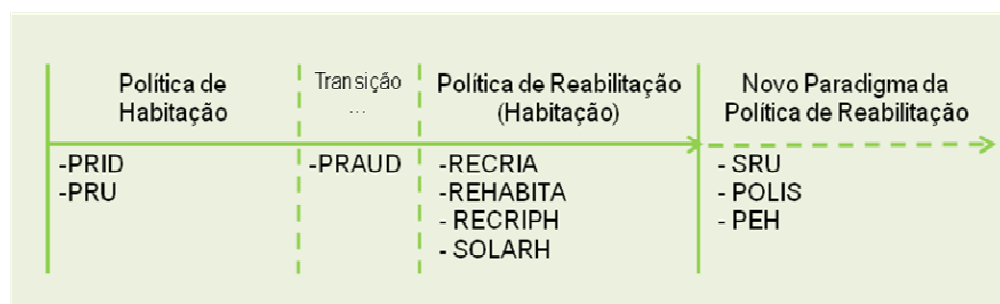
Fonte: Contributos para o PEH – Diagnóstico e Proposta para uma Estratégia de Habitação 2008/2013 – Sumário Executivo para Debate Público, p. 63, Abril de 2008.

O congelamento das rendas foi uma medida que se traduziu na diminuição (ou impossibilidade de aumento) dos rendimentos dos proprietários, que se viram sem capacidade financeira para suportar os encargos associados à realização de obras de conservação já que, segundo o RGEU, eram da sua responsabilidade. Assistiu-se assim ao acentuar do estado de degradação dos prédios de rendimento que, na época, constituíam a maior parte do parque habitacional. Além disso, a rigidez do próprio sistema de arrendamento acabou por se traduzir num constante desinteresse na construção para arrendamento que durante largos anos dominou o mercado imobiliário. Os efeitos perversos desta medida vieram demonstrar a inaptidão política para compatibilizar a resolução dos problemas de ordem social com a rentabilidade económica de exploração dos prédios arrendados, capaz de garantir as condições necessárias às acções de conservação.

Em 1985, foi publicado o Decreto-Lei 46/85 que permitiu a actualização do valor anual das rendas e uma correcção extraordinária das rendas fixadas antes de 1980. Porém, estas correcções, apesar de percentualmente elevadas, insidiam sobre bases baixas e, por isso, para além dos reflexos nos rendimentos dos senhorios, foram praticamente insignificante dado desfasamento existente entre o valor da maior parte das rendas e os custos das obras que os edifícios necessitavam (esse custo era muito elevado devido ao congelamento prolongado). O problema manteve-se até à actualidade

A instabilidade política e a troca sucessiva de governos teve consequências nefastas no estabelecimento de políticas necessárias ao sector da reabilitação e na modernização e actualização da legislação conexas. No entanto, e apesar desta instabilidade, as políticas traçavam objectivos e dispunham de instrumentos para a concretização dos mesmos. Antes de avançar para a caracterização dos instrumentos de apoio financeiro à reabilitação habitacional – RECRIA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH – é fundamental perceber a escala temporal em que as políticas e respectivos instrumentos foram definidas (Figura 5)

Figura 5 | **Evolução das políticas e seus instrumentos**



Fonte: Própria

2.2 | Os programas de financiamento à reabilitação: RECRIA, REHABITA, RECRIPH, SOLARH

As primeiras operações de reabilitação urbana em Portugal surgem nos anos 70 através do Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de Janeiro. Através deste diploma legal pretendia-se que as Autarquias e o então FFH promovessem a realização de planos de reconversão para as áreas manifestamente degradadas.

Três anos mais tarde surge o PRID, e em 1988, num contexto em que os resultados alcançados pelo programa, sobretudo no que respeita ao parque habitacional arrendado, eram poucos satisfatórios, foi criado o RECRIA. O RECRIA materializava-se na concessão de participações a fundo perdido,

por parte das administrações central e local, dirigidas aos “senhorios dos fogos cuja a renda tivesse sido objecto de correcção extraordinária” (ao abrigo da Lei das Rendas, de 1985) e aos “inquilinos dos fogos nas mesmas condições” quando os respectivos proprietários não procedessem às obras necessárias.

Quase uma década após a publicação do RECRIA, foram lançados dois outros programas de apoio à reabilitação de edifícios, o REHABITA e o RECRIPH que correspondiam a um alargamento do âmbito dos apoios à reabilitação, procurando colmatar situações não contempladas na legislação anterior.

Finalmente, foi criado o programa SOLARH que começou com a necessidade de apoiar pequenas reparações de casas habitadas por idosos fora das áreas urbanas, sendo posteriormente reformulado com o intuito de promover a reabilitação do parque habitacional e estimular a colocação no mercado de inúmeros fogos devolutos.

Estes últimos quatro programas foram, ao longo dos últimos anos, os principais instrumentos de apoio à reabilitação habitacional sem que no entanto se tenham revelado suficientes para as necessidades que se faziam sentir. Torna-se, por isso, fundamental avaliar os seus impactes. No capítulo que se segue será efectuada uma breve caracterização dos referidos programas bem como uma breve avaliação da sua eficácia. A partir desta avaliação serão mencionados alguns aspectos que contribuem para o sucesso ou insucesso dos programas.

É importante referir, e antes de avançar para a caracterização dos programas em estudo, que a necessidade de um quadro legal capaz de responder de forma adequada às necessidades específicas da habitação/reabilitação já se fazem sentir há muitos anos. Em 1987, Fonseca Ferreira já evidenciava a urgência de um quadro institucional e legal que estimulasse e proporcionasse a defesa, conservação e reabilitação e utilização funcional do património habitacional porque o “congelamento” prolongado das rendas tinha provocado danos incalculáveis sobre esse património. O autor salienta ainda que “o baixo nível dos arrendamentos, nos prédios mais antigos, forneceu aos senhorios argumentos (e pretextos) para a não realização de obras, estimulou as demolições com vista à construção de imóveis para serviços ou novas habitações isentos de qualquer condicionamento no primeiro aluguer e incentivou o “absentismo” habitacional, factor que provoca uma degradação mais rápida dos alojamentos” (PEH – Sumário Executivo, 2008:103).

2.2.1 | RECRIA

O argumento inicial, aquando a criação do RECRIA²⁴ em 1988, consistia na “assunção pelo Estado de um custo social resultante do bloqueamento das rendas habitacionais que vigorou durante largos anos”. Assim, o RECRIA teve como objectivo fundamental combater os efeitos perversos do congelamento das rendas. Muito mais do que uma “ideologia” de defesa do arrendamento em detrimento da propriedade, esta medida deve ser contextualizada em função do próprio cenário habitacional, em especial da cidade de Lisboa, dos anos 80, nomeadamente o predomínio de habitação colectiva em regime de propriedade vertical – edifícios vulgarmente chamados como “prédios de rendimento”.

O RECRIA visa financiar a execução das obras de conservação e beneficiação que permitam a recuperação de fogos e imóveis em estado de degradação, mediante concessão de incentivos pelo Estado e pelos municípios. Este programa destina-se à recuperação de imóveis de arrendamento, consistindo numa comparticipação a fundo perdido concedida pelo IHRU e pelo município onde se situa o imóvel. Importa referir, que só podem beneficiar do programa RECRIA os senhorios e proprietários de fogos cuja renda tenha sido objecto de correcção extraordinária, assim como os inquilinos e os municípios, que se substituam aos senhorios, na realização das obras em fogos com rendas susceptíveis daquela correcção.

São comparticipáveis pelo RECRIA²⁵ fogos e partes comuns de prédios em que pelo menos um fogo tenha sido objecto de correcção extraordinárias²⁶, onde se procedam a obras de beneficiação ordinárias; obras de beneficiação extraordinárias e obras de beneficiação, que se enquadrem na lei geral ou local e se tornem necessárias para a concessão de licença e utilização. Até três anos após a data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 329-C/2000, de 22 de Dezembro, podem também beneficiar dos incentivos as obras de recuperação parcial, na reparação ou renovação de telhados ou terraços de cobertura, desde que exista, uma vez mais, pelo menos um fogo com renda susceptível de correcção extraordinária. Os incentivos não podem ser concedidos aos proprietários ou senhorios por mais de uma vez para o mesmo imóvel, sem prejuízo da situação acima referida, e não são

²⁴ Decreto-Lei n.º 4/88 de 14 de Janeiro. Hoje, regulado pelo Decreto-Lei n.º 329-C/2000, de 22 de Dezembro.

²⁵ O âmbito do RECRIA foi alargado para que a sua aplicação passasse a ser ao nível do edifício desde que este tenha pelo menos um fogo arrendado (antes o programa estava dirigido apenas aos imóveis arrendados na sua totalidade) – Decreto-Lei n.º 420/89, de 30 de Novembro.

²⁶ Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro.

cumuláveis com quaisquer outros subsídios, comparticipações ou bonificações concedidos pela Administração²⁷.

A comparticipação total²⁸ que for cedida é suportada em 60% pela administração central (através do IHRU), 40% pela administração local (através do respectivo município) ou 80% pelo IHRU e 20% pelo município nas obras de recuperação parcial, na reparação ou renovação de telhados ou terraços de cobertura. Neste âmbito, cabe ainda salientar que o Decreto-Lei n.º 329-C/2000 veio permitir aos senhorios ou proprietários a possibilidade de recorrerem a um financiamento para fazer face aos encargos das obras não comparticipadas pelo RECRIA, nas condições do regime de crédito para aquisição de habitação própria, através do IHRU ou de outra instituição de crédito autorizada para o efeito. Outro aspecto a salvaguardar é que quando o município se substituir aos senhorios ou proprietários, na realização das obras, pode recorrer a empréstimos bonificados²⁹ para financiar o valor das obras não comparticipadas. Além disso, o incentivo à reabilitação passou também pela redução da taxa do IVA (5%)³⁰ à totalidade do custo da obra em prédios recuperados com o apoio do Estado.

Em suma, RECRIA é um programa único e exclusivamente vocacionado para a reabilitação de fogos arrendados ocupados/edifícios (rendas antigas), pressupondo normalmente edifícios em propriedade vertical. Ainda assim, a alteração introduzida em 2000 veio remendar a omissão dos fogos vagos constantes no RECRIA, decorrente de uma lógica de apoio exclusivamente centrada nos arrendamentos, o que pressupunha que os fogos estivessem ocupados por um arrendatário. Trata-se de uma alteração da lógica do programa que vem na sequência da ênfase que começou a ser colocada em problemas urbanos e habitacionais tais como o declínio da população vivendo nas cidades e o crescente aumento do número de fogos vagos. Esta alteração visa por um lado, a dinamização do mercado de arrendamento e, por outro, procura ser um incentivo à reabilitação de edifícios abandonados numa lógica meramente especulativa. De facto, só com a publicação dos censos de 1991 e 2001 a questão dos fogos devolutos assumiu relevância no quadro das políticas habitacional e urbana. Em 2000, o RECRIA procurou ter como objectivo a garantia aos proprietários do retorno, em tempo útil, do investimento realizado através da fixação de novos valores de renda, procurando deste modo incentivar a colocar no mercado fogos para arrendamento.

²⁷ Excepto os atribuídos no âmbito do programa SOLARH, pelo que em caso de cumulação haverá lugar a uma redução proporcional.

²⁸ O valor da comparticipação pode aumentar em 10%, desde que as obras visem a adequação dos prédios às medidas cautelares de segurança contra riscos de Incêndio nos centros urbanos antigos.

²⁹ Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de Abril.

³⁰ Decreto-Lei n.º 418/99, de 21 de Outubro.

2.2.2 | REHABITA

O REHABITA³¹, foi criado em 1996, como um programa que se distingue dos restantes porque a sua aplicação não se restringe a um edifício isolado mas antes abrange uma escala urbanística. Neste sentido, este programa, tenta, de algum modo, diminuir a tendência das opções de reabilitação resultantes dos programas anteriores que se baseiam no carácter unitário dos mesmos e que remete a decisão da intervenção, para o bem e para o mal, para os particulares (senhorios e proprietários). O REHABITA é um programa de apoio a operações municipais de reabilitação urbana que devem ser articuladas com o planeamento municipal. Para esse efeito funciona como uma extensão do RECRIA, pois quando integradas no REHABITA, as obras comparticipáveis ao abrigo do RECRIA, têm uma percentagem adicional, a fundo perdido, de 10%; e como uma extensão do Programa Especial de Realojamento (PER).

O programa tem como objectivo apoiar a execução de obras de conservação, de beneficiação ou reconstrução de edifícios habitacionais e as acções de realojamento provisório ou definitivo³² daí decorrentes, no âmbito de operações municipais de reabilitação dos núcleos urbanos históricos que sejam declarados como ACRRU³³ e que possuam PP ou regulamentos urbanísticos aprovados. Uma vez que o REHABITA tem como objectivo apoiar financeiramente os municípios na recuperação de zonas urbanas antigas o acesso é concedido mediante a celebração de acordos de colaboração entre o IHRU, os municípios e outras instituições de crédito autorizadas. Às obras integradas no REHABITA, comparticipadas pelo RECRIA, acresce uma comparticipação a fundo perdido de 10%, suportadas pelo IHRU e pelos municípios envolvidos, nos mesmos moldes do RECRIA³⁴. Tal como no RECRIA, quando o município se substituir aos senhorios ou proprietários, na realização das obras, pode recorrer a empréstimos bonificados para financiar o valor das obras não comparticipadas.

³¹ Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho.

³² Nas situações em que as operações de reabilitação e de renovação urbana impliquem a construção ou aquisição de fogos para realojamento provisório ou definitivo de agregados familiares, o município terá que os atribuir em regime de renda apoiada e sujeitá-los ao regime de intransmissibilidade previsto no PER. Para a construção ou aquisição desses fogos, o município pode obter uma comparticipação até 40% a fundo perdido, concedida pelo IHRU e um financiamento bonificado até 40%, directamente do IHRU ou através de instituições de crédito.

³³ Nos termos do art.º 41 do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

³⁴ O valor da comparticipação pode aumentar em 10%, desde que as obras visem a adequação dos prédios às medidas cautelares de segurança contra riscos de Incêndio nos centros urbanos antigos.

2.2.3 | RECRIPH

O RECRIPH³⁵ é criado em 1996, concomitantemente com alterações ao próprio RECRIA, e prevê um apoio financeiro à realização de obras em edifícios de propriedade horizontal, mas apenas na componente dos espaços comuns. O apoio às fracções autónomas, ainda que previsto, assume a forma de empréstimo bonificado, ainda assim é possível verificar que este pequeno e inicial alargamento à propriedade tenta colmatar, ainda que de forma muito tímida, a crescente adopção do regime de propriedade horizontal.

O RECRIPH visa apoiar financeiramente a execução de obras de conservação e de beneficiação que permitam a recuperação de imóveis antigos, constituídos em regime de propriedade horizontal. Porém, só têm acesso a este regime as administrações de condomínio e os condóminos de edifícios que tenham sido construídos até à data de entrada em vigor do RGEU ou após essa data, os que tenham licença de utilização emitida até 1 de Janeiro de 1970 e que sejam compostos pelo menos por 4 fracções autónomas, podendo uma delas ser afectada ao exercício de uma actividade de comércio ou pequena indústria hoteleira.

As comparticipações³⁶ a fundo perdido destinam-se à realização de obras de conservação ordinária e extraordinária nas partes comuns dos prédios, cujo valor máximo não poderá ser superior a 20% do montante total das obras, sendo 60% suportado pelo IHRU e 40% pelo município. Poderá ser ainda concedido pelo IHRU, ou outra instituição de crédito autorizada para o efeito, um financiamento bonificado aos condóminos, cujo limite máximo poderá ir até ao valor das obras não comparticipado.

Os condóminos podem ainda aceder a um financiamento nas condições de crédito bonificado para a realização de obras nas fracções autónomas, desde que se verifique um dos seguintes requisitos:

- Tenha havido deliberação da Assembleia de Condomínios no sentido da execução de obras nas partes comuns do prédio.
- Tenham já sido realizadas todas as obras necessárias de conservação ordinária e extraordinária, nas partes comuns do prédio.

³⁵ Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho.

³⁶ Quando as obras visem a adequação do prédio ao disposto nas medidas cautelares de segurança contra os riscos de incêndio em centros urbanos antigos o valor das comparticipações poderá ser aumentado em 10%.

2.2.4 | SOLARH

Em 1999 é criado o SOLARH³⁷, tendo sido alterado³⁸ dois anos depois. Esta alteração transforma-o numa espécie de “dois em um”, um programa que integra duas lógicas distintas que correspondem a duas preocupações sociais e políticas, cuja urgência de intervenção é sentida em tempos diferentes. A primeira lógica visa, através de uma concessão sem juros, apoiar pequenas reparações de casas habitadas por idosos fora das áreas urbanas. A segunda, visa criar condições que permitam estimular a colocação no mercado de arrendamento de inúmeros fogos devolutos. Esta dualidade traduz-se, aliás de forma muito clara, na alteração do próprio nome por extenso do programa. Assim, na sua fase inicial, o nome por extenso do SOLARH era “Programa de Solidariedade e Apoio à Recuperação à Habitação”, passando a designar-se, em 2001, por “Programa de Apoio Financeiro Especial Para a Reabilitação de Habitações”.

Quando o SOLARH surgiu, o principal objectivo era proporcionar aos proprietários menos solventes, mais idosos e residentes fora das áreas urbanas, um apoio financeiro (empréstimo sem juros) destinado a realização de pequenas obras de conservação e beneficiação de fogos. A concepção deste apoio está, entre outros factores, dependente do regime de propriedade e do rendimento do agregado familiar. Apesar de inicialmente ser uma iniciativa dirigida aos idosos, o factor etário não tem qualquer carácter eliminatório. Esta medida foi muito importante porque permitiu por em evidência o facto das necessidades de reabilitação habitacional não se encontrarem somente ao nível dos alojamentos não clássicos e única exclusivamente em áreas urbanas. Note-se, que pela primeira vez, é também colocada a questão da propriedade de uma forma diferente, já que se reconhece que esta não é sinónimo de solvência económica. Esta medida deveria ter de facto um impacte significativo nos meios rurais (porque não pressupõe arrendamento e inclui a propriedade, nomeadamente de habitações unifamiliares) até então desprovidos de qualquer programa de reabilitação.

O programa de apoio financeiro designado por SOLARH destina-se a financiar sob a forma de empréstimo, sem juros, a conceder pelo IHRU, a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação nos seguintes casos:

- Em habitação própria permanente de indivíduos ou agregados familiares que preencham as condições previstas no Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9 de Fevereiro;

³⁷ Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de Janeiro.

³⁸ Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9 de Fevereiro.

-
- Em habitações devolutas de que sejam proprietários os municípios, as instituições particulares de solidariedade social, as pessoas colectivas de utilidade pública administrativa que prosseguem fins assistenciais e as cooperativas de habitação e construção.
 - Em habitações devolutas de que sejam proprietárias pessoas singulares.

Para além da reabilitação do parque habitacional, o SOLARH tem como objectivo a criação de condições que permitam estimular a colocação no mercado de inúmeros fogos devolutos de que são proprietárias as entidades acima referidas, quer pessoas singulares que, até à publicação deste diploma, não beneficiavam do regime de apoio financeiro.

Pretendeu-se com esta medida, não só facultar aos proprietários abrangidos os meios financeiros necessários à reposição das condições mínimas de habitabilidade e salubridade das habitações, como também, estimular o aumento da oferta de habitações para arrendamento com valores moderados de renda que sejam compatíveis com os rendimentos de estratos sociais de menor rendimento. Assim, as habitações financiadas ao abrigo deste programa só podem destinar-se a habitação própria e permanente dos mutuários e do respectivo agregado familiar; a arrendamento em regime de renda apoiada ou condicionada ou a arrendamento em regime de renda condicionada, por um prazo mínimo de cinco anos.

O apoio financeiro referido pode igualmente ser concedido às pessoas e entidades referidas para a realização de obras de conservação ordinária ou extraordinária e de beneficiação nas partes comuns de prédios urbanos em regime de propriedade horizontal.

As obras de conservação e de beneficiação a realizar em habitação própria permanente têm como condição prévia os limites do rendimento anual bruto. Podem candidatar-se à realização de obras de conservação e de beneficiação em habitações devolutas de que sejam proprietários pessoas singulares desde que sejam titulares da propriedade plena ou do direito de superfície do prédio e da habitação objecto das obras a financiar e que no prédio que integra a habitação ou habitações a financiar exista, pelo menos, uma habitação com arrendamento cuja renda tenha sido objecto, ou fosse susceptível, de correcção extraordinária nos termos da Lei n.º 46/85, de 20 de Setembro. Embora existam várias condições a ter em conta para a aprovação do financiamento, importa destacar apenas que o montante máximo é correspondente ao custo máximo das obras e que o custo das obras a realizar não pode exceder os 11971.15 euros³⁹.

³⁹ Conversão para euros do montante estipulado no art. 9 – n.º 1 do Decreto-Lei n.º 39/2001. O art. 9 do referido diploma estabelece que, o limite máximo concedido é de 2400 contos.

2.3 | Avaliação do estado do parque edificado português

Um conhecimento mais profundo da reabilitação do parque habitacional necessita de bases estatísticas que permitam caracterizar e perceber as transformações registadas nos últimos anos. A existência de um correcto diagnóstico é fundamental para se chegar a uma avaliação capaz de apresentar soluções para os problemas encontrados. No primeiro ponto deste capítulo elabora-se uma caracterização do parque habitacional tendo em conta os seguintes domínios – Evolução do Parque Habitacional; Formas de Ocupação; Aquisição e Arrendamento; Idade do Parque Habitacional e Necessidades de Reparação. Seguidamente, serão avaliados os programas de reabilitação – RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH – o tema central deste trabalho.

A caracterização do parque habitacional tem por base os dados estatísticos recolhidos no INE nos Recenseamentos de 1981, 1991 e 2001. Foram também utilizadas estatísticas provenientes de Housing Statistics in the European Union e do Euroconstruct.

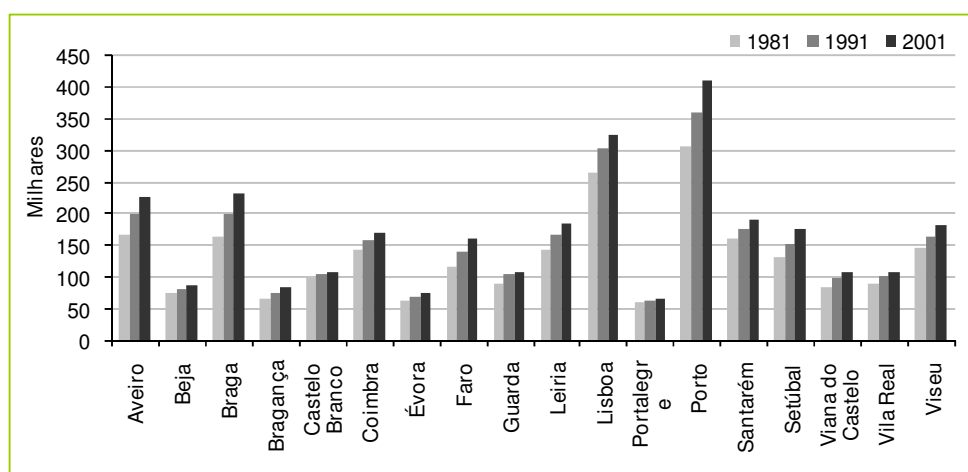
Para a avaliação dos programas de reabilitação foi contactado o IHRU para o fornecimento de dados estatísticos. Apesar da boa vontade e disponibilidade dos técnicos e directores de serviço não foi possível obter os dados desejados devido à recente fusão de organismos (IGHAPE e INH). Neste momento, as bases de dados existentes ainda não se encontram integradas, e por isso, não houve possibilidade de aceder aos dados pedidos. Embora tenha sido facultado o acesso ao Relatório II do PEH (os dados constantes no PEH não se encontram validados pelo Instituto), a informação constante neste relatório não se revelou suficiente e estava especialmente dirigida para o PER. O IHRU forneceu também um quadro resumo que sintetiza a informação relativa aos programas em estudo para seguintes anos: 2006, 2007 e 2008 (que se encontram patentes no presente documento). Para completar a informação disponível recorreu-se ainda aos dados publicados em *Eficácia dos programas de apoio de reabilitação do edificado em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Construção de Célia Pedro (2004).

O estudo reporta-se a Portugal Continental e a análise foi feita por distrito o que se deve unicamente ao facto de os dados disponíveis para a avaliação dos programas estarem desagregados por distrito. Os dados disponibilizados pelo INE também foram tratados a esta escala para possibilitar comparações.

2.3.1 | Evolução do parque habitacional

A forte expansão do mercado imobiliário português, verificada nas últimas décadas, deve-se especialmente à dinâmica da construção. De facto, e como se pode observar no Gráfico 1, que representa a evolução do número de edifícios por distrito, o parque habitacional português apresenta nas últimas décadas um forte ritmo de crescimento. Em 20 anos, o número de edifícios cresceu 33,2% (passando de 2372072 edifícios, em 1981, para 3160043, em 2001) tendo sido mais forte entre 1981 e 1991 (20,3%). Todos os distritos sem excepção registaram, entre 1981 e 2001, um aumento do número de edifícios embora sejam os distritos do litoral (Porto, Lisboa e Aveiro) os que mais edifícios possuem. Os distritos onde se registaram maiores variações foram Braga com uma variação de 41,9% e Faro com 39,9%, ao passo que Portalegre e Castelo Branco foram os distritos que apresentaram variações mais reduzidas com 7,8% e 8,7%, respectivamente.

Gráfico 1 | Evolução do n.º de edifícios, por distrito, em 1981, 1991 e 2001



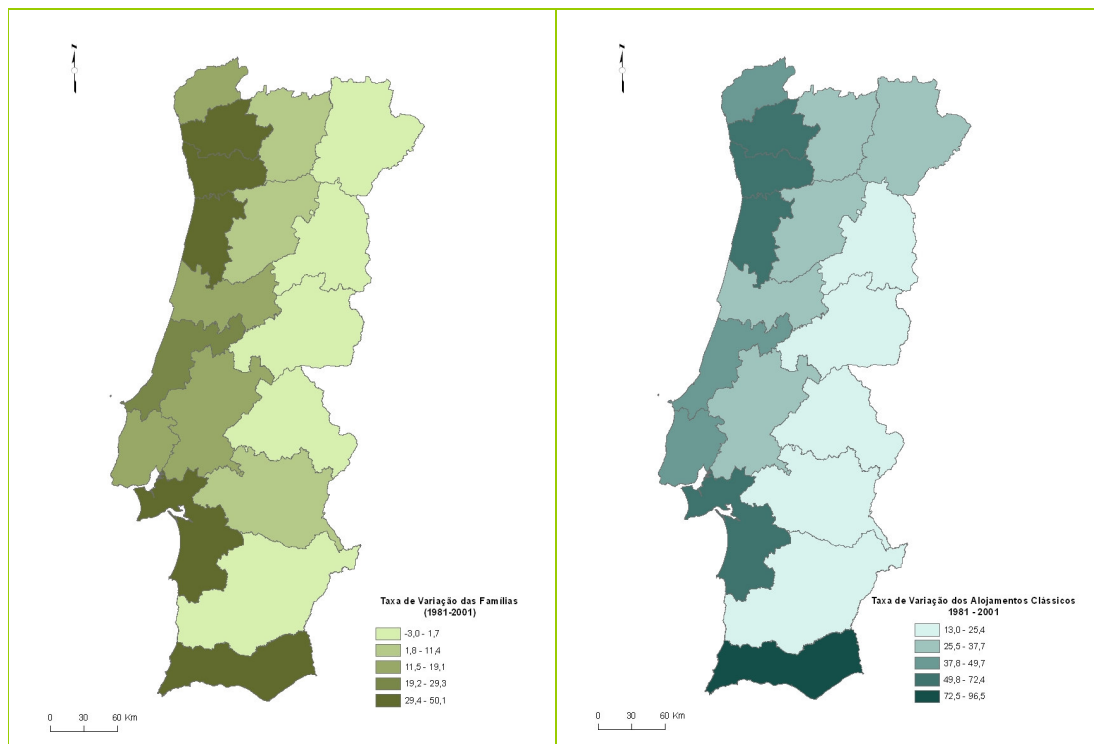
Fonte: INE – Censos de 1981, 1991 e 2001

Um aumento do número de edifícios traduz-se certamente num acréscimo de alojamentos. No Mapa 1 e 2, estão representadas as taxas de variação das famílias e dos alojamentos clássicos, por distrito, entre 1981 e 2001. De um modo geral, é lícito afirmar por um lado, que o número de famílias cresceu moderadamente, e por outro, que o número de alojamentos clássicos aumentou consideravelmente. É de evidenciar os distritos de Beja, Portalegre e Guarda que apesar do decréscimo no número de famílias na ordem dos -3%, -2,5% e -0,5% registaram um incremento do número de alojamentos de 22,9%, 13% e 25,4%, respectivamente. Nos últimos 20 anos as maiores variações de alojamentos encontram-se nos distritos de Faro com 96,5 (passando de 140527 alojamentos clássicos, em 1981, para 276093, em 2001) e Braga com 74,4% (passando de 190374 alojamentos clássicos, em 1981, para 328179, em 2001). As significativas variações destes dois distritos devem-se, no caso de Faro

ao peso do sector turístico, e no caso de Braga ao facto deste distrito ser o único no país a possuir um acréscimo no número de famílias superior a 50%.

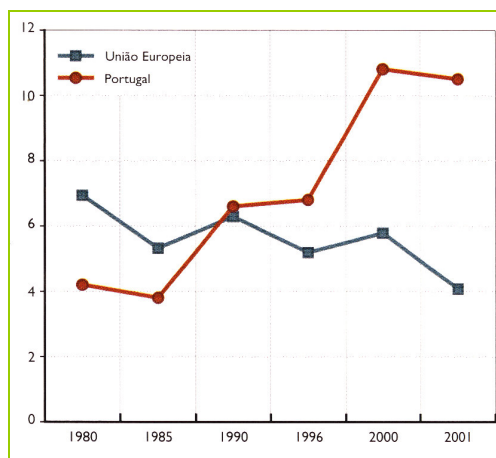
É desta forma concludente que o crescimento do parque habitacional de Portugal manteve sempre uma forte expansão desde 1981. A variação verificada entre 1981 e 2001 foi em todos os distritos superior a 20% (excepto no distrito de Portalegre com uma taxa de variação de 13%) ultrapassando largamente o ritmo de crescimento do número de famílias.

Mapa 1 e 2 | **Variação percentual de famílias e de alojamentos clássicos, por distrito, entre 1981 e 2001**



Fonte: INE – Censos de 1981, 1991 e 2001

Gráfico 2 | Alojamentos novos construídos por 1000 habitantes: 1980-2001



Fonte: Housing Statistics EU 2002 (PAIVA, José Vasconcelos et al, 2006:63)

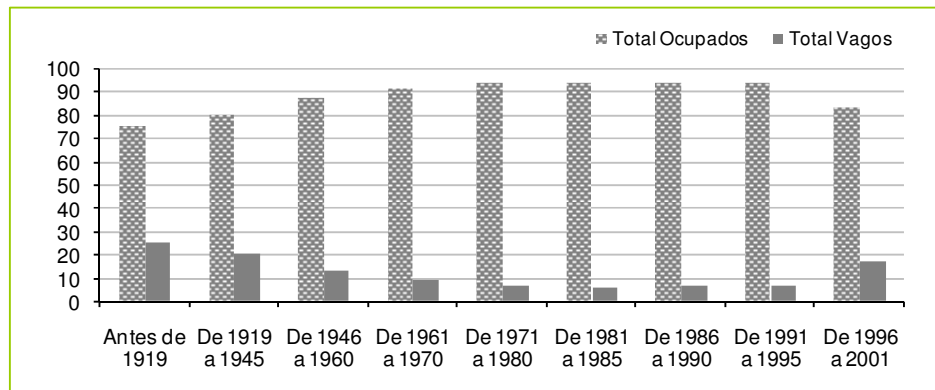
Diversos estudos (Mendes, M.C.; Carvalho, J.) mostram que as principais cidades registaram entre 1970 e 2001 um espantoso crescimento construtivo duplicando o número de alojamentos sem correspondência com a idêntica dinâmica demográfica, apontando que apenas 71% dos alojamentos eram (em 2001) ocupados por famílias residentes, triplicando no mesmo período a percentagem de alojamentos com ocupante ausente e que triplicaram os fogos com uso sazonal e vagos.

2.3.2 | Regime de ocupação

Relativamente ao regime de ocupação é importante referir que na maior parte dos países da UE houve efectivamente um aumento do acesso à propriedade da casa e uma diminuição – ou pelo menos estabilização – do mercado de arrendamento até aos finais do século XX. São várias as razões que explicam este “acesso à habitação tão recorrente por meio da aquisição, desde factores culturais, a dimensões relacionadas com a expansão dos rendimentos das famílias e acesso facilitado ao crédito, uma abundância da oferta e uma relativa estabilidade nos preços de venda” (PEH – Sumário Executivo, 2008:9). De facto, entre 1981 e 2001, passou-se de 3239977 alojamentos clássicos de residência habitual própria para 5019425 o que traduz um aumento de 55%.

O Gráfico 3 representa a percentagem de alojamentos clássicos ocupados e vagos, por épocas de construção, em 2001. De um modo geral, é possível observar que, embora ao longo das diferentes épocas de construção haja uma clara predominância dos alojamentos clássicos ocupados, recentemente, a época de construção 1996-2001 registou um acréscimo de alojamentos clássicos vagos.

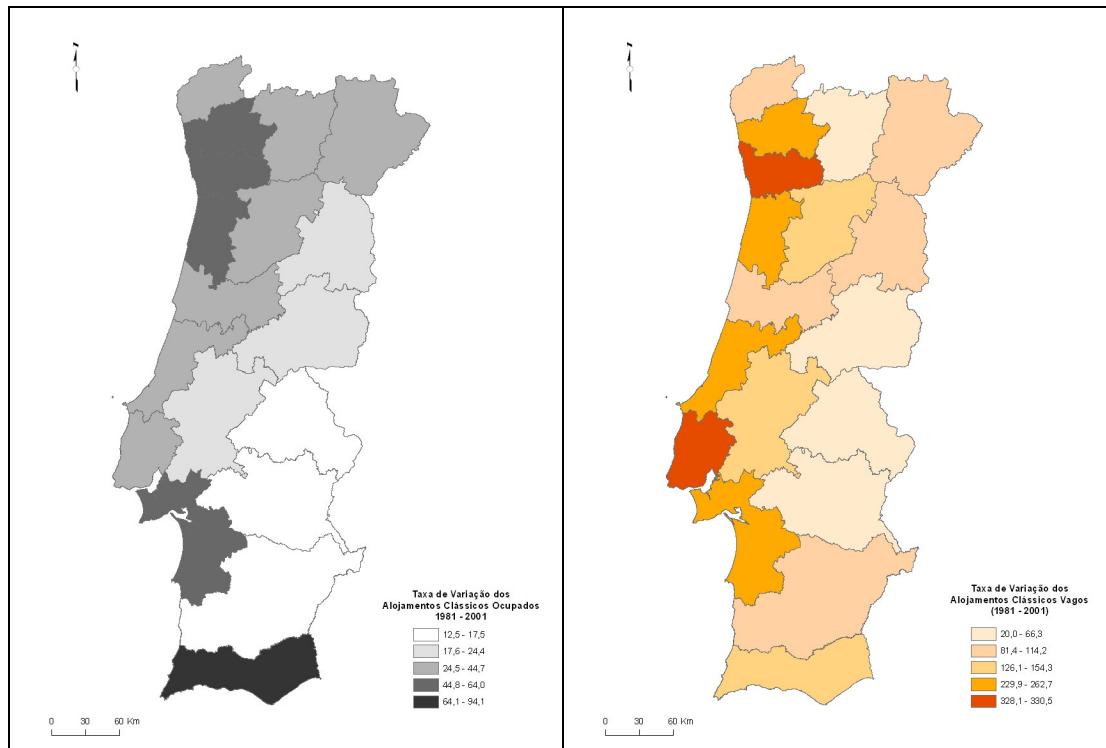
Gráfico 3 | **Percentagem de alojamentos clássicos ocupados e vagos, por épocas de construção, Continente, em 2001**



Fonte: INE – Censos de 2001

No Mapa 3 e 4 estão representadas as variações percentuais dos alojamentos clássicos ocupados e vagos, por distrito, entre 1981 e 2001. Como se pode verificar, entre 1981 e 2001, a variação percentual de alojamentos clássicos vagos é em todos os distritos superior à variação de alojamentos clássicos ocupados. Os distritos de Porto, Lisboa, Aveiro, Setúbal e Braga surgem com variações de alojamentos clássicos vagos superiores a 200%.

Mapa 3 e 4| **Variação percentual de alojamentos clássicos ocupados e vagos, por distritos, entre 1981 e 2001**



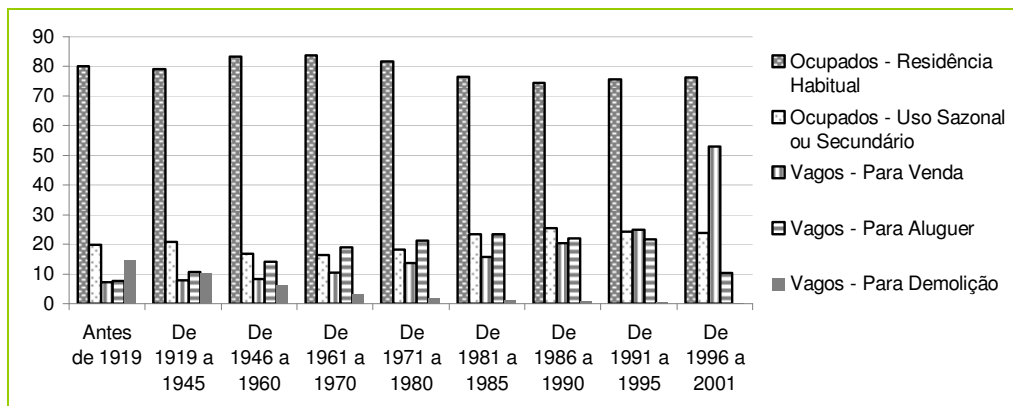
Fonte: INE – Censos de 1981, 1991 e 2001

O Gráfico 4 representa a peso dos alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação, por épocas de construção, em 2001, informação que é importante para interpretação da realidade do parque habitacional. Tal como foi possível apurar, embora os alojamentos vagos tenham verificado nas duas décadas um crescimento substancial, o número de alojamentos clássicos ocupados é bastante superior sendo contabilizados em 2001 cerca de 4502967 alojamentos clássicos ocupados e 543777 vagos. A leitura do gráfico permite ainda verificar que:

- O peso de alojamentos vagos para venda é maior nos alojamentos construídos a partir da época “de 1996 a 2001” com 53% (53 461 alojamentos clássicos para venda).
- O peso dos alojamentos vagos para demolição é maior nos alojamentos construídos antes de 1919 com 14% (10121 alojamentos clássicos para demolição).

Assim, é possível concluir que em 2001 parte do parque habitacional recente, ou seja construído entre 1996 e 2001, ainda se encontrava “para venda”.

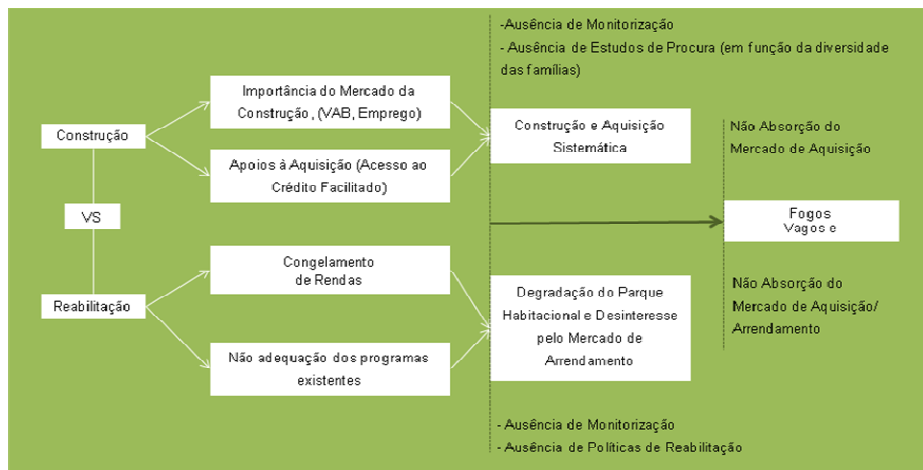
Gráfico 4 | **Percentagem de alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação, por épocas de construção, em 2001**



Fonte: INE – Censos de 2001

Porém, e uma vez mais, é necessário estabelecer um paralelo entre esta situação e o contexto político. A instabilidade socio-económica que vigorou vários anos no nosso país veio evidenciar a necessidade um conjunto de medidas que permitissem a resolução de vários problemas que se faziam sentir, entre os quais se destaca, a carência de habitação. Uma dessas medidas, e possivelmente a mais conhecida, foi o congelamento das rendas. Esta medida (já praticada em Lisboa desde 1943) acabou por negligenciar a necessária manutenção do parque arrendado contribuindo, por um lado, para um crescente desinteresse pelo mesmo e, por outro, para o crescente peso do mercado da construção. Apesar das medidas tomadas, as carências habitacionais continuavam a manifestar-se, especialmente, nas grandes cidades, e foram ainda agravadas quando o êxodo rural se intensificou em simultâneo com o retorno da população das ex-colónias. Perante este cenário, e porque a indústria de construção assumia um papel importante no conjunto da economia nacional em termos de VAB, Emprego e FBCF, o Estado acabou por apoiar cegamente o incentivo à propriedade (accionando vários mecanismos - crédito bonificado e isenção/redução de Siza) para se libertar, em parte, desta responsabilidade. Esta preocupação com a resolução quantitativa da habitação, associada ao prolongamento do congelamento das rendas e à não adequação dos programas existentes, acabou por negligenciar o parque habitacional existente e o mercado de arrendamento. No entanto, se por um lado, o parque habitacional existente não mereceu o devido acompanhamento em termos de monitorização, por outro, o parque habitacional recente também não foi acompanhado por estudos de procura capazes de ajustar o número e a tipologia de habitação à diversidade familiar entretanto existente. Ambas as situações acabaram por se traduzir num conjunto de fogos vagos resultantes ora pela não absorção do mercado de aquisição ora pela não absorção do mercado de arrendamento (Figura 6).

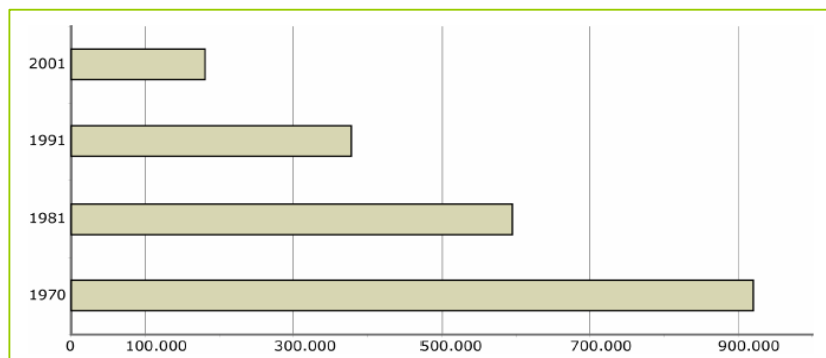
Figura 6 | Dinâmica de Ocupação



Fonte: Própria

O Gráfico 5 representa o n.º de alojamentos clássicos ocupados por residência habitual construídos antes de 1919. A leitura do gráfico permite verificar que em 30 anos foram abandonados quase 750 mil fogos anteriores a 1919 ocupados como residência habitual, utilizando em 2001 cerca de 1/4 dos fogos utilizados em 1970.

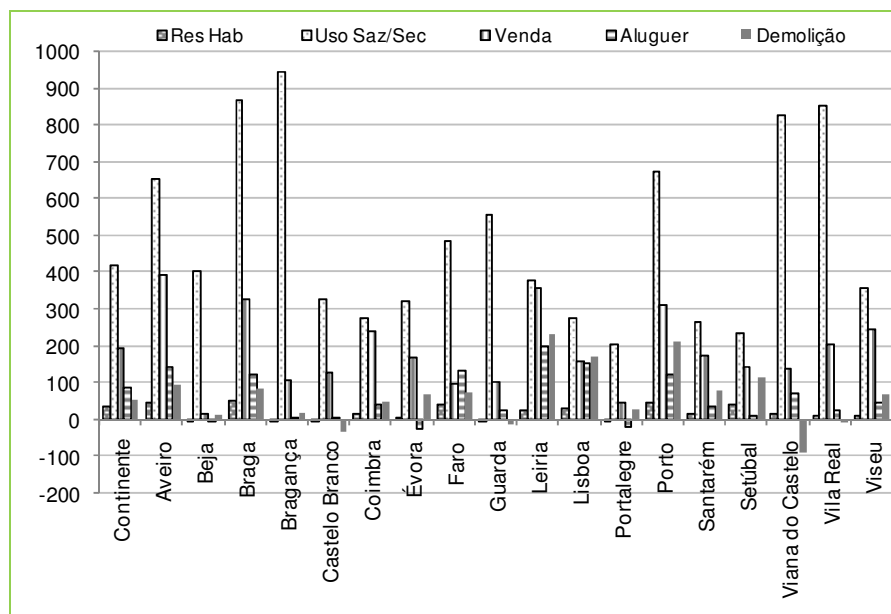
Gráfico 5 | N.º de alojamentos clássicos, ocupados – residência habitual, construída antes de 1919



Fonte: INE – Censos de 1979, 1981, 1991 e 2001, (PINHO, Ana; AGUIAR, José; 2005:4)

O Gráfico 6 traduz a variação dos alojamentos clássicos, segundo a forma de ocupação, entre 1981 e 2001. Neste gráfico constata-se que os alojamentos que registaram maiores taxas de variação foram os destinados ao uso sazonal e secundário.

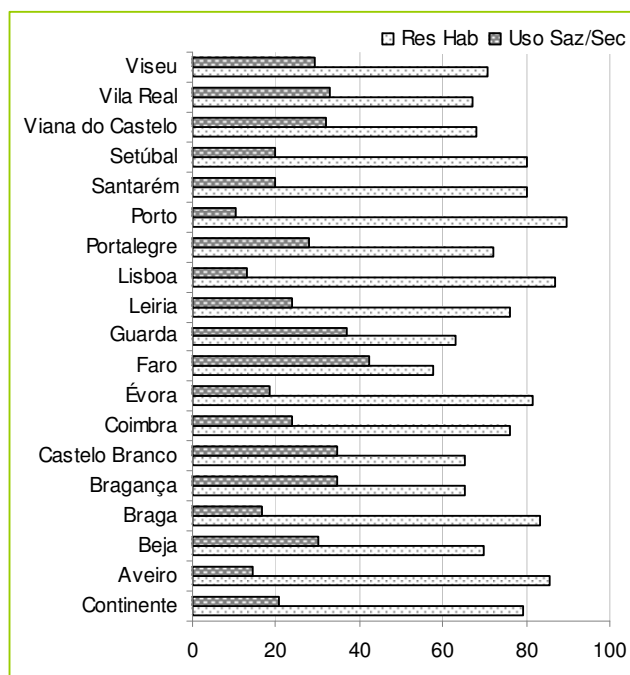
Gráfico 6 | **Variação percentual de alojamentos clássicos ocupados, segundo a forma de ocupação, por distrito, entre 1981 e 2001**



Fonte: INE – Censos de 1981, 1991 e 2001

Atentando o Gráfico 7, que mostra a percentagem de alojamentos clássicos ocupados, por distrito, em 2001, é possível apurar que todos os distritos têm os seus alojamentos clássicos ocupados maioritariamente por residência habitual. Faro é o único distrito do país em que se verifica uma aproximação entre o número de alojamentos clássicos afectos à residência habitual e o número de alojamentos clássicos destinados ao uso sazonal e secundário com 57,8% (251822 alojamentos) e 42,2% (106195 alojamentos), respectivamente. Seguem-se ao distrito de Faro os distritos de Guarda (36,9%), Bragança (34,6%) e Castelo Branco (34,7%). “A taxa de segunda residência é muito elevada em Portugal tendo duplicado nos últimos 20 anos e registando um valor (...) superior aos restantes países europeus” (PEH – Sumário Executivo, 2008:11). A subida desta taxa é explicada pela manutenção do património dos ascendentes por parte das populações migratórias (êxodo rural e emigração), pela vocação turística do país que tem atraído o investimento de consumidores estrangeiros e pelo aumento de aquisição de segunda habitação por parte dos portugueses para efeitos de lazer e/ou investimento.

Gráfico 7 | Percentagem de alojamentos clássicos ocupados, segundo a forma de ocupação, por distrito, em 2001



Fonte: INE – Censos de 2001

2.3.3 | Arrendamento vs Aquisição

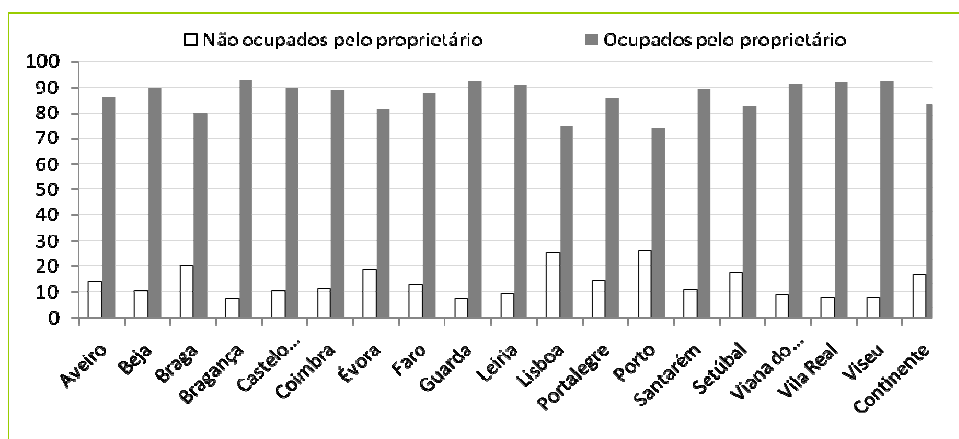
Nos diversos trabalhos consultados foi possível concluir que uma das razões inerentes ao aumento da aquisição de casa própria se deve ao facto das famílias encararem a casa como um investimento quer para elas quer para os descendentes. Nas duas últimas décadas, a evolução do parque habitacional português foi marcada por vários factos entre os quais se destacam:

- O aumento do acesso à propriedade por parte de um grande número de famílias.
- O aumento da residência secundária.
- Os sinais de saturação do mercado imobiliário.

Importa reforçar que, se por um lado, em 20 anos, os alojamentos clássicos de residência habitual própria registaram um aumento de 55%, por outro, “os alojamentos arrendados desceram de 1 milhão para 740 mil, mantendo-se importante o regime de arrendamento nas áreas urbanas históricas ou antigas” (PEH – Sumário Executivo, 2008:9).

O Gráfico 8 representa a percentagem de alojamentos clássicos, segundo o regime de ocupação, por distrito, em 2001. Como se pode verificar, em todos os distritos, o peso dos alojamentos ocupados pelo proprietário é muito superior ao peso dos alojamentos clássicos não ocupados pelo proprietário. Apenas os distritos de Lisboa, Porto e Braga apresentam percentagens de alojamentos clássicos não ocupados pelo proprietário superiores a 20%, que em termos absolutos se traduzem nos seguintes valores: 259502, 190190, 66380, respectivamente. Tal facto fica a dever-se à imobilidade do mercado de arrendamento, à facilidade de acesso ao crédito bancário o que se traduz numa taxa de ocupação do fogo pelos proprietários superior à meia europeia.

Gráfico 8 | Percentagem de alojamentos clássicos, segundo regime de ocupação, por distrito, em 2001



Fonte: INE – Censos de 2001

O Gráfico 9 representa o peso que os alojamentos arrendados, subarrendados e outras situações têm no total dos alojamentos clássicos, por distrito, em 2001. Ao analisar o gráfico é possível verificar que o peso dos arrendados, apesar de modesto, é maior que os subarrendados ou “outras situações”. São os distritos de Lisboa, Porto e Braga que apresentam maior número de alojamentos clássicos não ocupados pelo proprietário e que registam as maiores percentagens de alojamentos clássicos arrendados com 22,7% (231705), 22% (160015) e 15,9% (52250) respectivamente.

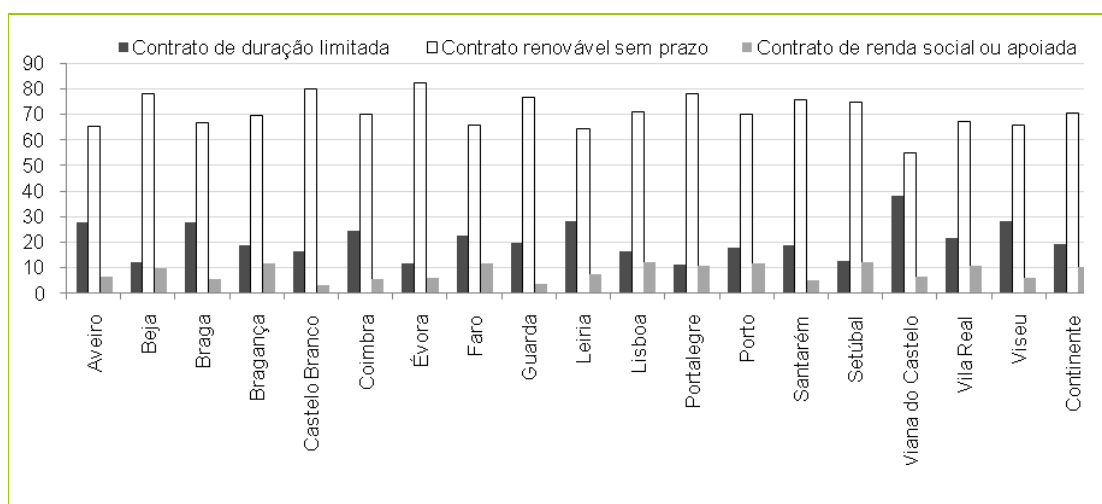
Gráfico 9 | **Percentagem de alojamentos clássicos arrendados, subarrendados e outras situações, por distrito, em 2001**



Fonte: INE – Censos de 2001

O Gráfico 10 traduz a relação entre os alojamentos clássicos arrendados e o tipo de contrato estabelecido, por distritos, em 2001. A partir da observação do gráfico é possível apurar que do conjunto dos alojamentos arrendados (703273 alojamentos) o tipo de contrato predominante é o contrato renovável sem prazo com 70,6% (496550 alojamentos) seguindo-se o contrato de duração limitada com 19,1% (134321 alojamentos) e por último o contrato de renda social ou apoiada com 10,3% (72402 alojamentos).

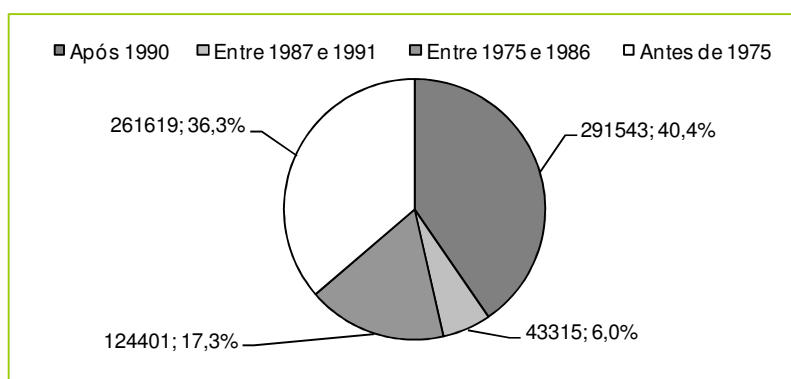
Gráfico 10 | **Percentagem de alojamentos clássicos arrendados segundo o tipo de contrato, por distrito, em 2001**



Fonte: INE – Censos de 2001

Relativamente ao parque arrendado é possível, através do Gráfico 11, identificar dois períodos nos quais o arrendamento foi significativo. Um antes de 1975 com 36,3% de alojamentos arrendados, e outra após 1990 com um peso de 40,4% de alojamentos. Esta situação deve-se essencialmente às conjunturas temporais porque antes de 1975 o acesso à habitação própria era bastante difícil devido às elevadas taxas de juros praticadas. Durante a década de 80, estas registaram uma descida o que se reflectiu no aumento da compra de habitação própria em detrimento do arrendamento. No entanto, nos últimos anos esse acesso tornou-se cada vez mais difícil obrigando muitas famílias a abandonar a ideia de compra e regressar ao arrendamento. Segundo o PEH, o rácio de endividamento dos particulares tem vindo a aumentar desde 1980, verificou uma aceleração na década de 90 e culminou em 2005 com o stock de dívida a representar 117% do rendimento disponível dos particulares.

Gráfico 11 | **Alojamentos clássicos de residência habitual, arrendados segundo data do contrato de arrendamento, Continente, em 2001**



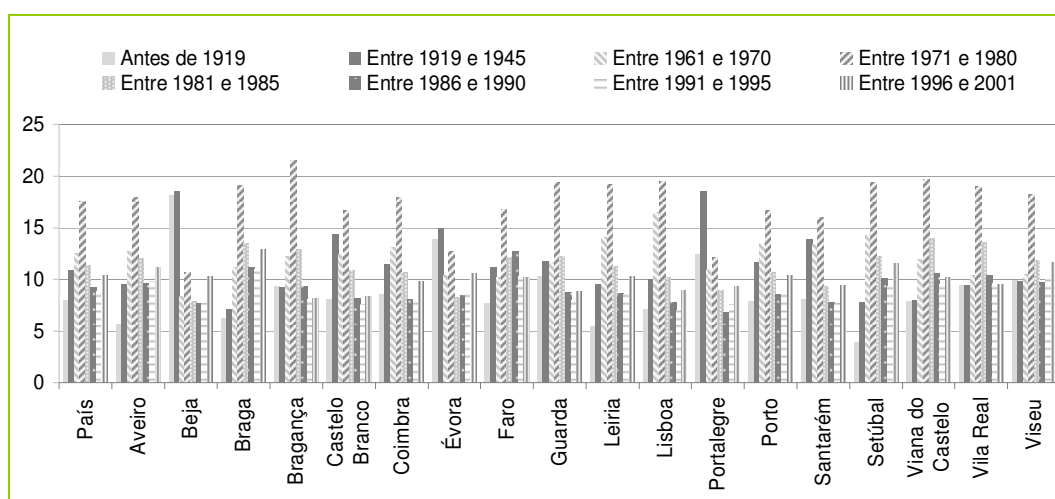
Fonte: INE – Censos de 2001

Resumindo o número de fogos arrendados baixou de 1 milhão para 740 mil, verificando-se a importância de regime de arrendamento nas áreas urbanas históricas ou antigas e o imobilismo e desinteresse pelo mercado de arrendamento nas áreas urbanizadas nas últimas décadas”. (PEH – Estratégia e Modelo de Intervenção, 2008:32). A baixa atractividade do mercado de arrendamento português explica-se, quer por falta de procura, resultante das facilidades proporcionadas pelo crédito à compra de habitação que permite um ónus mensal próximo do que se incorreria com um arrendamento, quer por uma diminuição da oferta, em resultado do congelamento de rendas e de um complexo e lento sistema judicial que não acelera a resolução de conflitos entre inquilinos e senhorios.

2.3.4 | Idade do parque habitacional

No Gráfico 12 encontra-se representado o peso dos edifícios por época de construção. A leitura deste gráfico permite perceber de imediato que em todos os distritos os edifícios foram construídos essencialmente “entre 1971 e 1980”. A época de construção “entre 1919 e 1945” também registou um período de construções bastante significativo embora somente dois distritos apresentem maior percentagem de edifícios construídos neste época, Beja e Portalegre com 18,6% e 18,5% respectivamente.

Gráfico 12 | Percentagem de edifícios segundo época de construção, por distrito, em 2001



Fonte: INE – Censos de 2001

2.3.5 | Reabilitação urbana vs Nova construção

Apesar das visíveis necessidades de reabilitação, as políticas têm privilegiado a nova construção. Segundo informação constante no PEH a “reabilitação de fogos para habitação em Portugal não ultrapassou 4% do total de fogos intervencionados até ao ano 2000, tendo, a partir de 2001, reforçado a sua posição no contexto das intervenções” (PEH – Estratégia e Modelo de Intervenção, 2008:89).

A Tabela 2 traduz a percentagem de edifícios segundo a época de construção, por necessidade de reparação. Da sua leitura constata-se que os edifícios construídos “antes de 1919” são os que têm maiores necessidades de reparação. Se tivermos em conta as necessidades de reparação na estrutura do edifício constata-se que existem 2997659 edifícios a necessitar de reparação dos quais 98491 carecem de reparações “muito grandes”. Note-se que destes 98491 edifícios, 41,6% foram construídos “antes de 1919”. Esta situação repete-se para as necessidades de reparação “na

cobertura” e “nas paredes e caixilharia exteriores”. Por outro lado, à medida que o parque habitacional se torna mais recente as necessidades de reparação tornam-se menores. Ainda assim, é possível verificar que cerca de 50% dos edifícios construídos entre 1971-1980 necessitam de reparação ao nível de estrutura, cobertura, paredes e caixilharia.

Estas situações decorrem do pouco respeito pelas normas construtivas o que contribui para uma rápida degradação do parque habitacional mesmo quando construído em épocas recentes.

Tabela 2 | **Percentagem de edifícios, segundo a época de construção, por necessidades de reparação, Continente, em 2001**

Necessidades de reparação	Antes de 1919	1919-1945	1946-1960	1961-1970	1971-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2001
Na estrutura	8,0	10,9	11,3	12,7	17,8	11,3	9,1	8,8	10,2
Nenhumas	2,9	5,2	7,4	10,9	19,5	13,9	12,2	12,5	15,6
Pequenas	8,1	13,7	15,9	17,5	20,0	10,6	6,7	4,7	2,9
Médias	15,3	21,4	19,3	15,9	13,8	5,9	3,4	2,8	2,3
Grandes	26,8	28,4	18,2	11,1	8,0	3,2	2,0	1,2	1,2
Muito grandes	41,6	27,7	13,8	7,3	4,9	1,9	1,2	0,7	0,8
Na cobertura	8,0	10,9	11,3	12,7	17,8	11,3	9,1	8,8	10,2
Nenhumas	2,4	4,6	6,7	10,3	19,1	14,1	12,7	13,2	16,9
Pequenas	6,9	12,4	15,2	17,5	21,4	11,5	7,2	5,0	2,9
Médias	14,2	20,1	19,2	16,6	15,2	6,6	3,8	2,6	1,8
Grandes	24,1	26,4	18,4	12,2	9,6	3,8	2,3	1,7	1,7
Muito grandes	38,7	26,7	14,3	8,0	6,0	2,2	1,4	1,3	1,4
Nas paredes e caixilharia exteriores	8,0	10,9	11,3	12,7	17,8	11,3	9,1	8,8	10,2
Nenhumas	2,6	4,9	6,8	10,3	19,0	13,8	12,5	13,1	17,0
Pequenas	6,7	11,7	14,5	17,0	21,3	11,9	7,8	5,6	3,5
Médias	13,6	19,3	18,6	16,2	15,4	7,1	4,3	3,0	2,4
Grandes	24,4	26,7	18,4	11,7	8,9	3,7	2,3	1,9	2,0
Muito grandes	38,9	27,2	14,0	7,8	5,5	2,3	1,5	1,3	1,6

Fonte: INE – Censos de 2001

A Tabela 3 apresenta as percentagens de alojamentos clássicos arrendados segundo o escalão de renda, por estado de conservação, em Portugal, em 2001. Correlacionando o número de fogos arrendados por escalão de renda com o estado de conservação verifica-se que mais de 50% necessitam de obras de reparação. O estado de degradação dos alojamentos agrava-se significativamente nos escalões de renda mais baixos deixando transparecer o impacte que o congelamento das rendas teve na manutenção dos edifícios.

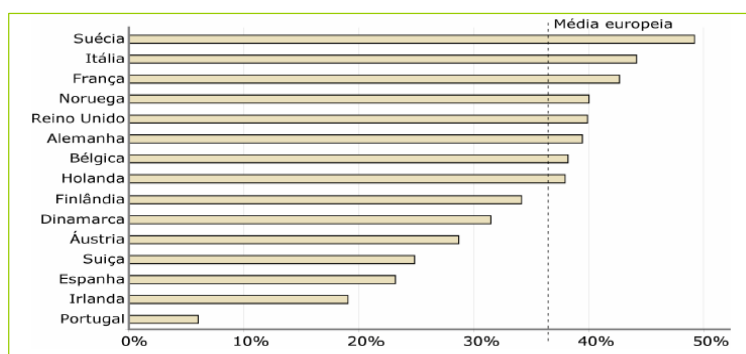
Tabela 3 | **Percentagem de alojamentos clássicos arrendados segundo o escalão de renda, por estado de conservação, em Portugal, em 2001**

	Menos de 34,91€	De 34,92€ a 99,75€	De 99,76€ a 199,51€	De 199,52€ a 399,03€	Mais de 399,04€	Total
Sem necessidades de reparação	30	42	51	62	66	44
Com necessidade de pequenas reparações	32	33	29	25	23	30
Com necessidade de reparações médias	21	16	13	9	7	15
Com necessidade de grandes reparações	11	7	5	3	2	7
Muito degradado	6	3	2	1	1	4

Fonte: INE – Censos de 2001 e PAIVA, José Vasconcelos et al, 2006:67)

Tendo em consideração que a reabilitação é tema central no contexto das políticas urbanas e que no contexto dos países da União Europeia Portugal apresenta ainda uma taxa baixa de fogos reabilitados, é importante perceber as razões dos insucessos dos programas de reabilitação da habitação.

Gráfico 13 | **Segmento da reabilitação no sector da construção em 2002**



Fonte: Euroconstruct, 2003 (PINHO, Ana; AGUIAR, José; 2005:1)

Nas duas últimas décadas, as profundas transformações da sociedade portuguesa, geram novas procuras e novas necessidades face ao mercado habitacional e só recentemente se despertou efectivamente o interesse pela reabilitação urbana.

2.4 | Avaliação dos programas: RECRIA, RECRIPH, REHABITA e SOLARH

Procede-se agora à análise ao nível nacional e distrital da aplicação de cada um dos programas de reabilitação da habitação desde a sua criação até meados 2003, data para os quais os dados estavam disponíveis. Nesta análise consideram-se: número de fogos abrangidos; investimento total; comparticipações da administração central e local.

Para a avaliação consideram-se os números de fogos com necessidades efectivas de reabilitação e os que foram objecto de intervenção, distinguindo-se os aprovados e os concluídos.

Da leitura da Tabela 4, onde se registaram os números de fogos e o investimento, através dos programas de reabilitação habitacional em 2003, constata-se que dos 26480 fogos com processos aprovados apenas 21189 fogos (80%) ficaram concluídos, ficando por gastar 24% da verba disponibilizada para este efeito. No conjunto dos programas, o RECRIA é o que apresenta maior número de processos aprovados e concluídos, quer no que respeita ao número de fogos envolvidos quer no que respeita ao investimento envolvido.

Tabela 4 | **Aplicação dos programas de reabilitação, em Portugal, em 2003***

	Processos Aprovados		Processos Concluídos	
	Nº Fogos	Investimento (€)	Nº Fogos	Investimento (€)
RECRIA	19901	288875223	16960	235275211
REHABITA	2689	64720064	1467	35805142
RECRIPH	2972	12607117	2236	9047926
SOLARH	918	8745015	526	4952504
Total	26480	374947419	21189	285080783

* Dados referentes até 30 de Abril

Fonte: IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:54

Comparando os dados constantes na Tabela 4 com os da Tabela 5 onde se registou a informação relativa ao período 2006-2008 poder afirmar-se que se registou um decréscimo significativo da importância destes programas de reabilitação. Em todos os programas em análise observou-se uma diminuição do número de fogos e dos montantes investidos. A separação dos dados das tabelas acima referenciadas deve-se somente ao facto de os dados da Tabela 5 não se encontrem validados pelo IHRU apesar de fornecidos pela instituição.

Tabela 5 | **Aplicação dos programas de reabilitação, em Portugal, em 2006, 2007 e 2008***

	2006			2007			2008 (31/Maio)		
	Nº Fogos (1)	Valor Compart. (2)	Valor Emprést. (3)	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)
RECRIA	300	2635761,85	1129287,90	404	3641569,35	2182740,70	104	1055585,95	631045,32
REHABITA	82	853043,30	552142,11	68	1196347,17	183673,60	18	369497,24	91870,81
RECRIPH	0	93337,07	27367,27	0	97862,98	0,00	0	34672,76	0,00
SOLAR	117	0,00	1139661,37	196	0,00	1742552,54	54	0,00	521113,37
TOTAIS	382	3582142,22	1708797,28	472	4935779,50	2366414,30	122	1459755,95	722916,13

* Dados referentes até 31 de Maio.

Fonte: IHRU, Julho de 2008 (Dados não validados à data de recolha)

2.4.1 | Aplicação do programa RECRIA

Na Tabela 6 pode verificar-se a evolução do programa RECRIA no período entre 1988 até 2008. Da sua leitura constata-se que este programa teve nos primeiros anos de aplicação uma adesão modesta embora crescente, tanto ao nível de fogos como ao nível do investimento e comparticipações. De acordo com os dados disponibilizados, apesar do investimento realizado se encontrar na ordem dos 236.203.623 euros, em média, o investimento por fogo é de 13.241,5 euros apenas. Outro aspecto a salientar prende-se com a questão das comparticipações, já que as percentagens de comparticipações (Administração Central e Administração Local) mais elevadas apenas se registaram em 1990 no caso dos processos aprovados (49%) e em 1991 no caso dos processos concluídos (50%). Por último, é importante destacar o facto de terem ocorrido nestes 15 anos algumas oscilações quer no número de processos aprovados quer no número de processos concluídos.

Tabela 6 | **Aplicação do programa RECRIA, em Portugal, desde 1988 a 2008**

	Processos Aprovados				Processos Concluídos			
	Nº Fogos	Investimento (€)	Comparticipações		Nº Fogos	Investimento (€)	Comparticipações	
			INH/IGAPHE (€)	CM (€)			INH/IGAPHE (€)	CM (€)
1988	218	776712	171493	114329	0	0	0	0
1989	488	2468853	672734	448489	284	1188983	295536	197024
1990	600	3619516	1054551	703034	582	2984345	823724	549149
1991	1338	10923318	2930364	1953576	884	6252101	1864772	1243181
1992	1635	16071478	4011543	2674362	1218	10672841	2765116	1843411
1993	2145	26406264	6869265	4579510	1122	12048116	3167141	2111427
1994	1409	19552983	4818536	3212157	1486	19380701	4873825	3249217
1995	1992	30584735	7399471	4932981	1797	27455099	6749883	4499922
1996	2877	47768843	11613043	7742029	1586	20980948	5240367	3493578
1997	2284	40266624	9346294	6230863	1689	26650362	6306753	4204502
1998	1050	21107579	4749226	3166151	1930	34379963	9016757	6011171
1999	1227	22925752	4882398	3254932	1574	27317138	6343150	4228767
2000	842	13974692	2923800	1949200	988	17580106	3952032	2634688
2001	768	13561709	2835397	1890265	853	13142693	2966748	1977832
2002	883	15788200	3401923	2267949	823	12858313	2665587	1777058
2003	184	3669407	1103778	735852	214	3311914	858791	572527
2004								
2005								
2006					300		2635761,85	
2007					404		3641569,35	
2008					104		1055585,95	
Total	19940	289466665	68783816	45855679	17838	236203623	65223099,15	38593454

* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IHRU, Julho de 2008 (Dados não validados à data de recolha); PEDRO, Célia, 2004:55

O Gráfico 14 descreve a evolução do número de fogos aprovados e concluídos no âmbito do programa RECRIA e o Gráfico 15 representa a evolução do valor do investimento aprovado e concluído no âmbito do mesmo programa.

Através da análise do Gráfico 14, e como já foi referido, nos primeiros anos de vigência, o programa obteve resultados pouco expressivos. Só com a alteração legislativa de 1992 (Decreto-Lei n.º 197/92, de 22 de Setembro) é que o programa teve um impulso considerável relativamente ao número de fogos concluídos porque houve uma adequação do programa aos princípios definidos pelo Regime de Arrendamento Urbano. Até a esta data, as fracções arrendadas e subarrendadas passíveis de serem intervencionadas excluía aquelas que possuíam contratos de arrendamento posterior a 1 de Janeiro de 1980, no entanto, com este ajustamento foi possível alargar o universo das intervenções.

Quatro anos após o início da aplicação deste programa, foram evidentes desde logo as suas fragilidades. O RECRIA, na fase inicial, tendia a resolver os problemas de pequena dimensão o que naturalmente se revelou pouco eficaz. Estes fracos resultados devem-se ao facto de que, inicialmente, o programa se destinava a dotar os fogos das condições mínimas de habitabilidade mas mesmo assim, em muitos casos, não foi possível cumprir as normas estabelecidas no RGEU. A

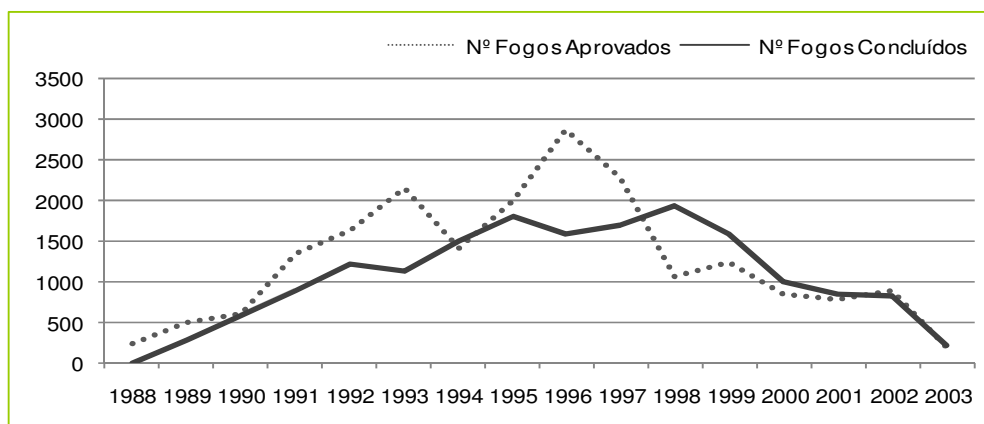
aplicação do programa foi também limitada pelas condições relativas ao tipo de uso, aos fogos devolutos e mesmo no que concerne aos fogos habitacionais passíveis de comparticipação, estes deveriam ser arrendados e dispor de contratos anteriores a 1980 com uma renda que tivesse sido objecto de correcção extraordinária. As intervenções inicialmente realizadas no edificado habitacional, após a criação do programa RECRIA, ficaram deste modo aquém das expectativas. Comprovadas as fragilidades do programa, em 1992 procedeu-se a uma profunda alteração (Decreto-Lei n.º 197/92, de 22 de Setembro). Passou a ser permitido intervir na parte dos edifícios que não se encontravam sujeitos a regime de arrendamento urbano; possibilitou-se a aplicação do RECRIA a todos os fogos que fossem susceptíveis de correcção extraordinária das rendas; os arrendatários e os municípios passaram a poder ser candidatos ao programa em substituição dos proprietários.

No 1º ano de vigência deste novo diploma, registou-se um aumento considerável do número de fogos aprovados (31%), do investimento total aprovado (64%) e de comparticipação aprovada (70%). Mas não houve uma total correspondência entre o número de fogos aprovados e os concluídos (Gráfico 14 e Gráfico 15).

Em 1996, foi publicado o Decreto-Lei n.º 104/96, de 31 de Julho que teve como objectivo conferir poder às autarquias para substituírem os senhorios na promoção de obras em edifícios degradados. Este novo instrumento legal criou novas expectativas. Porém, como se pode verificar através dos gráficos 22 e 23, tanto ao nível dos fogos (aprovados/concluídos) como investimento (aprovado/concluído) a adesão decresceu sistematicamente, e nem as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 321-C/2000, de 22 de Dezembro conseguiram inverter a tendência decrescente. Na verdade, a última alteração, deu lugar à actualização do valor das rendas para um montante correspondente ao valor real dos fogos, o que se traduziu numa redução da comparticipação da administração central. Esta situação desmotivou os investimentos em reabilitação habitacional e, por isso, todas as variáveis registaram um acentuado decréscimo (Gráfico 14 e Gráfico 15).

Refira-se, no entanto, que a maioria da população afectada por estas intervenções era idosa, em situação de pensionista ou aposentada o que poderá, de alguma forma, ter contribuído para a fraca adesão ao Programa.

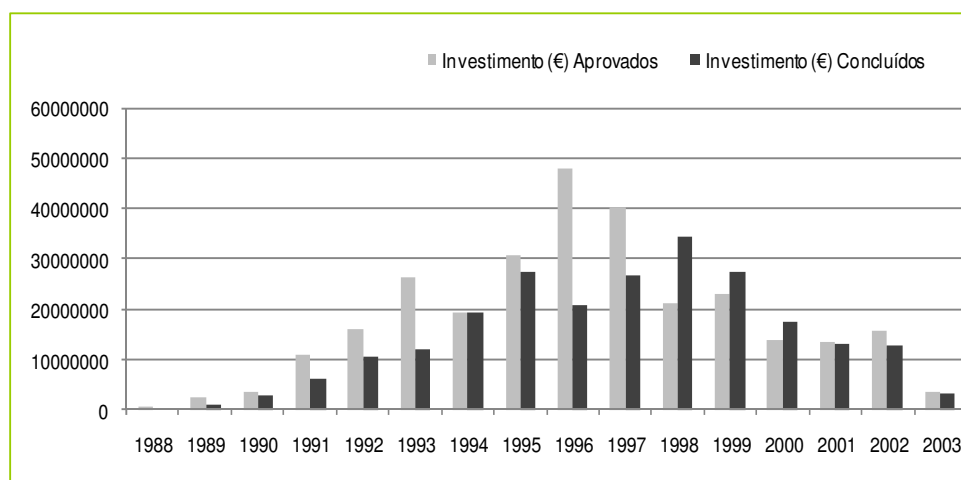
Gráfico 14 | **Evolução do nº de fogos aprovados e concluídos no âmbito do programa RECRIA, em Portugal, desde 1988 a 2008**



* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:55

Gráfico 15 | **Evolução do valor do investimento aprovado e concluído no âmbito do programa RECRIA, em Portugal, desde 1988 a 2003**



* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:55

Considerando a implementação do programa RECRIA a nível nacional (Tabela 7) verifica-se que o distrito de Lisboa apresentou um maior número de processos aprovados (cerca de 68 % do total dos processos aprovados). Contudo, é preciso ter em consideração que foi neste distrito que houve um maior número de municípios a recorrer ao RECRIA (10 em 16). Ainda assim não foi o distrito da capital que contou com as maiores percentagens de participação.

Tabela 7 | Avaliação do programa RECRIA, por distrito, em 2003*

	Concelhos		Processos		Fogos		Montante		
	Nº	C/ RECRIA ⁽¹⁾	Aprovados (n)	%=n/N ⁽²⁾	Aprovados (f)	%=f/F ⁽³⁾	Aprovado (C)	Comparticipado (M)	% COMP=M/C ⁽⁴⁾
Aveiro	19	2	3	0,07	3	0,01	30194	20111	66,6
Beja	14	2	105	2,42	204	1,01	2435895	1237296	50,8
Braga ⁽⁵⁾	12			0,00		0,00			
Bragança	14	1	1	0,02	1	0,00	5237	2934	56,0
Castelo Branco	11			0,00		0,00			
Coimbra	17	1	126	2,90	370	1,83	5383867	1511137	28,1
Évora	14	4	108	2,48	170	0,84	937063	504043	53,8
Faro	16	5	106	2,44	149	0,74	1462141	618026	42,3
Guarda	14	1	1	0,02	1	0,00	7029	4569	65,0
Leiria	16	1	46	1,06	164	0,81	2090108	929634	44,5
Lisboa	16	10	2971	68,35	16956	83,97	249104218	97817537	39,3
Portalegre	15	1	18	0,41	38	0,19	751674	385016	51,2
Porto	18	5	498	11,46	1258	6,23	15079248	5926986	39,3
Santarém	21	4	122	2,81	268	1,33	2567737	922105	35,9
Setúbal	13	9	232	5,34	596	2,95	5907100	2709397	45,9
Viana do Castelo	10	2	6	0,14	7	0,03	83183	22896	27,5
Vila Real	14			0,00		0,00			
Viseu	24	1	4	0,09	9	0,04	28984	10574	36,5
Continente	278	49	N=4347	100,00	F=20194	100	285873678	112622261	39,4 ⁽⁶⁾

* Dados referentes até 31 de Maio

(1) Predisuseram-se a promover a aplicação do RECRIA; (2) Percentagem de processos aprovados a nível continental; (3) Percentagem de fogos aprovados a nível continental; (4) Percentagem de participação a nível distrital; (5) Não tem em conta o concelho de Vizela; (6) Média a nível continental

Fonte: IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:152

No Tabela 8 estão registados os fogos com necessidades efectivas de reabilitação e a aplicação do RECRIA, por distrito, em 2003. Uma breve análise permite concluir que o RECRIA estava longe de poder responder às questões relacionadas com a reabilitação, sendo apenas um pequeníssimo contributo para a recuperação do parque habitacional português.

Tabela 8 | Comparação entre fogos com necessidades efectivas de reabilitação e aplicação do RECRIA, por distrito, em 2003*

	C/ Nec de Reabilitação (A)	Aprovados (B)	%=A/B
Aveiro	23213	3	0,01
Beja	7526	204	2,71
Braga	237		0,00
Bragança	2282	1	0,04
Castelo Branco	11055		0,00
Coimbra	10027	370	3,69
Évora	5570	170	3,05
Faro	10419	149	1,43
Guarda	2918	1	0,03
Leiria	7563	164	2,17
Lisboa	123620	16956	13,72
Portalegre	3540	38	1,07
Porto	88780	1258	1,42
Santarém	9889	268	2,71
Setúbal	33586	596	1,77
Viana do Castelo	2919	7	0,24
Vila Real	3028		0,00
Viseu	5008	9	0,18
Continente	351180	20194	5,75

* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:153; INE – Censos de 2001

2.4.2 | Aplicação do programa REHABITA

No Tabela 9 encontra-se a informação relativa à aplicação do programa REHABITA: Rapidamente se constata que apesar da equidade na distribuição dos valores, o ano de 1998 apresentou maior número de processos aprovados – 592 – sendo, no entanto, em 2001 que mais processos concluídos se contabilizaram – 416. Esta divergência é habitual uma vez que apresentados os processos só nos anos seguintes é que se verificava o término das intervenções. Relativamente ao investimento durante o período em análise foram contabilizados 38.545.826,7 euros investidos o que em média representa um investimento na ordem dos 23.375 euros por fogo. No que concerne às comparticipações, é possível verificar, desde 1998, um decréscimo considerável das mesmas.

Tabela 9 | Aplicação do programa REHABITA, em Portugal, desde 1997 a 2008

	Processos Aprovados				Processos Concluídos			
	Comparticipações				Comparticipações			
	Nº Fogos	Investimento (€)	INH/IGAPHE (€)	CM (€)	Nº Fogos	Investimento (€)	INH/IGAPHE (€)	CM (€)
1997	465	8954213	2662894	1775263	0	0	0	0
1998	592	13810705	3367589	2245059	155	3560133	1179969	786646
1999	512	13160786	3312954	2208636	205	5820876	1646923	1097949
2000	411	10443922	2343970	1562647	295	8615181	2325148	1550099
2001	429	10434456	2553583	1702389	416	9631778	2266527	1511018
2002	257	6177715	1937904	1291936	341	6872351	1642977	1095318
2003	30	1860992	407755	271836	69	1626620	415477	276985
2004								
2005								
2006					82	853043,3		
2007					68	1196347,17		
2008					18	369497,24		
Total	2696	64842789	16586649	11057766	1649	38545826,7	9477021	6318015

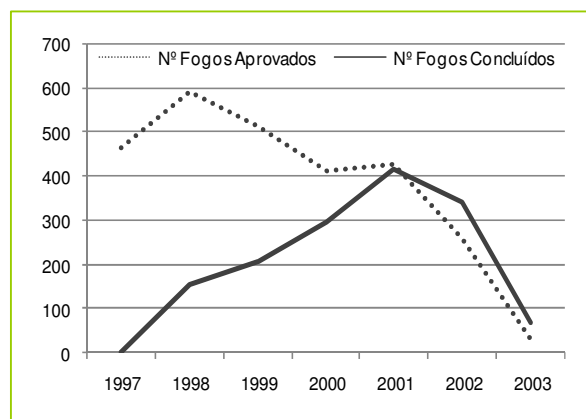
* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IHRU, Julho de 2008 (Dados não validados à data de recolha); Secretaria de Estado da Habitação; IGAPE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:73

O Gráfico 16 representa a evolução do número de fogos aprovados e concluídos no âmbito do Programa REHABITA. Tal como se pode observar, a partir de 2001 há um drástico decréscimo quer ao nível do número de fogos aprovados quer ao nível do número de fogos concluídos, o que deixa antever o insucesso deste programa.

Da leitura do Gráfico 17 relativo à evolução do valor do investimento aprovado e concluído no âmbito do programa REHABITA, entre 1997 e 2003 conclui-se que só a partir de 2000 se verificou maior equilíbrio entre o investimento aprovado e o investimento concluído. No ano de 2002 o montante efectivamente gasto ultrapassou ligeiramente o investimento aprovado devido ao prolongamento das intervenções.

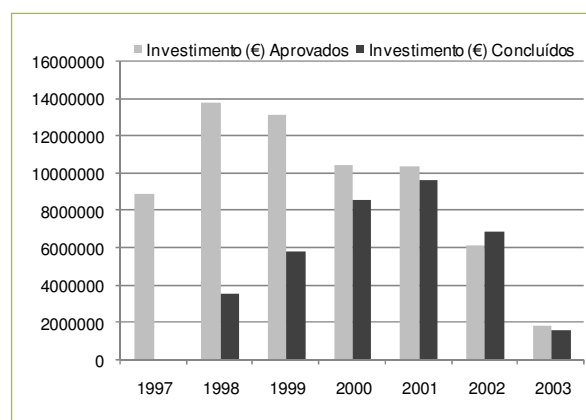
Gráfico 16 | **Evolução do Nº de Fogos Aprovados e Concluídos no âmbito do Programa REHABITA, em Portugal, desde 1997 a 2003**



* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:73

Gráfico 17 | **Evolução do valor do investimento aprovado e concluído no âmbito do Programa REHABITA, em Portugal, desde 1997 a 2003**



* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:73

A Tabela 10 apresenta uma análise conjunta dos programas RECRIA e REHABITA e, tal como seria de esperar, a inclusão de processos aprovados no âmbito do programa REHABITA permitiu naturalmente aumentar não só do número de fogos intervencionados, como no valor das obras e respectiva comparticipação. A percentagem concedida a fundo perdido, tendo em conta a adesão dos 5 municípios ao programa REHABITA, não teve a nível nacional grande impacto, passando de 39,4% para 40% (+0,6%). A análise por distrito mostra que, mais uma vez, foi o distrito de Lisboa que absorveu a maior percentagem do investimento concedido.

Apesar da comparticipação concedida pelo programa REHABITA ser maior do que a concedida ao abrigo do RECRIA, do total de municípios do Continente apenas 5 estabeleceram acórdãos de adesão com a Administração Central (1 no distrito de Évora, 3 em Lisboa e 1 em Santarém). Esta fraca adesão encontra-se relacionada com a obrigatoriedade legal de o município ter de declarar a área onde se situa o imóvel como ACRRU, pois tal obrigação implica um trabalho rigoroso e minucioso no que toca às condições de habitabilidade.

Tabela 10 | Avaliação do programa REHABITA, por distrito, em 2003*

	Montante											
	Concelhos		Processos Aprovados		Fogos		APROVADOS – M		COMPARTICIPADOS – C		% COMP=C/M ⁽²⁾	
	Nº	C/ REC	C/ REH ⁽¹⁾	C/ REC	C/ REH	C/ REC	C/ REH	C/ RECRIA	C/ REHABITA	C/ RECRIA		C/ REHABITA
Aveiro	19	2		3		3		30194		20111		
Beja	14	2		105		204		2435895		1237296		50,8
Braga ⁽³⁾	12											
Bragança	14	1		1		1		5237		2934		56,0
Castelo Branco	11											
Coimbra	17	1		126		370		5383867		1511137		28,1
Évora	14	4	1	108	3	170	7	937063	131930	504043	80964	54,7
Faro	16	5		106		149		1462141		618026		42,3
Guarda	14	1		1		1		7029		4569		65,0
Leiria	16	1		46		164		2090108		929634		44,5
Lisboa	16	10	3	2971	425	16956	2679	249104218	64029059	97817537	27466324	40,0
Portalegre	15	1		18		38		751674		385016		51,2
Porto	18	5		498		1258		15079248		5926986		39,3
Santarém	21	4	1	122	1	268	1	2567737	6966	922105	5225	36,0
Setúbal	13	9		232		596		5907100		2709397		45,9
Viana do Castelo	10	2		6		7		83183		22896		27,5
Vila Real	14											
Viseu	24	1		4		9		28984		10574		36,5
Continente	278	49	5	4347	429	20194	2687	285873678	64167955	112622261	27552513	40,0 ⁽⁴⁾

* Dados referentes até 31 de Maio

(1) Predisuseram-se a promover a aplicação do REHABITA; (2) Percentagem de comparticipação a nível distrital; (3) Não tem em conta o concelho de Vizela; (4) Média a nível continental

Fonte: IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:165

A leitura da Tabela 11 mostra que a adesão ao REHABITA foi praticamente insignificante nos distritos de Évora e Santarém. No distrito de Lisboa, esta adesão teve maior impacto mas, ainda assim, apenas reflectiu um aumento na ordem dos 2,2% (passando de 13,7% para 15,9%). No cômputo nacional a adesão ao REHABITA permitiu passar de 5,7% para 6,4%. O REHABITA, à semelhança do RECRIA, não teve os resultados desejados para garantir a reabilitação do parque edificado.

Tabela 11 | **Comparação entre fogos com necessidades efectivas de reabilitação e aplicação do REHABITA, por distrito, em 2003***

	C/ Nec de Reabilitação (A)	C/ RECRIA (B)	C/ REHABITA (B)	%=B+B/A
Aveiro	23213	3		0,01
Beja	7526	204		2,71
Braga	237			0,00
Bragança	2282	1		0,04
Castelo Branco	11055			0,00
Coimbra	10027	370		3,69
Évora	5570	170	7	3,18
Faro	10419	149		1,43
Guarda	2918	1		0,03
Leiria	7563	164		2,17
Lisboa	123620	16956	2679	15,88
Portalegre	3540	38		1,07
Porto	88780	1258		1,42
Santarém	9889	268	1	2,72
Setúbal	33586	596		1,77
Viana do Castelo	2919	7		0,24
Vila Real	3028			0,00
Viseu	5008	9		0,18
Continente	351180	20194	2687	6,52

* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:166

2.4.3 | Aplicação do programa RECRIPH

O RECRIPH é um programa dirigido para o apoio e recuperação das partes comuns dos edifícios antigos, ocupados geralmente por famílias com baixo poder económico. Têm acesso ao RECRIPH os condóminos de edifícios habitacionais construídos até à data de entrada em vigor do RGEU, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 38382/51, de 7 de Agosto, ou após essa data, cuja licença de utilização tenha sido emitida até 1 Janeiro de 1970.

Uma leitura atenta da Tabela 12 mostra que o programa teve uma aplicação bastante modesta. Em 2002 registou-se um pico no número de fogos aprovados e concluídos, 681 e 550, respectivamente.

No que respeita ao investimento gasto em média por fogo, verificou-se que nenhum dos fogos teve um investimento superior a 5000€.

Quanto às participações (Administração e Central e Administração Local) pode dizer-se que, em média, rondou os 22%. Tendo atingido o máximo (23,6%), em 2001.

Tabela 12 | Avaliação do programa RECRIPH, em Portugal, desde 1997 a 2008

	Processos Aprovados				Processos Concluídos			
	Comparticipações				Comparticipações			
	Nº Fogos	Investimento (€)	INH/IGAPHE (€)	CM(€)	Nº Fogos	Investimento (€)	INH/IGAPHE (€)	CM(€)
1997	162	697627	83715	55810	6	11974	1437	958
1998	315	1215024	164082	109388	257	869772	104373	69582
1999	566	2413621	326488	217659	337	1497916	205683	137122
2000	426	2136648	302311	201541	443	1522191	199363	132909
2001	591	2033007	278150	185433	521	2535616	359776	239851
2002	681	3290275	408696	272464	550	1850586	237875	158583
2003	232	938493	113256	75504	122	759871	102210	68140
2004								
2005								
2006					0	93337,07		
2007					0	97862,98		
2008					0	34672,76		
Total	2973	12724695	1676698	1117799	2236	9273798,81	1210717	807145

* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IHRU, Julho de 2008 (Dados não validados à data de recolha); Secretaria de Estado da Habitação; IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:78

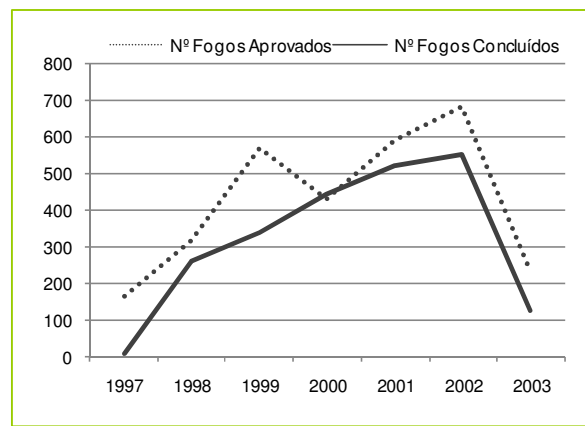
O Gráfico 18 representa a evolução do número de fogos aprovados e concluídos no âmbito do programa RECRIPH, em Portugal, entre 1997 e 2003. O Gráfico 19 apresenta os dados relativos à evolução do valor do investimento aprovado e concluído no âmbito do programa RECRIPH, em Portugal, no mesmo período.

De um modo geral, apesar do baixo número de fogos abrangidos, aprovados e concluídos, verificou-se uma tendência crescente na aplicação deste programa que apenas foi interrompida em 2003⁴⁰. No que concerne ao investimento a situação é ligeiramente idêntica existindo, no entanto, uma quebra do investimento em 2002 no que toca aos processos concluídos. De qualquer modo, e apesar da aparente tendência para a crescente adesão ao programa, esta revela-se incipiente.

⁴⁰ Tal situação encontra-se intrinsecamente relacionada com a data da recolha dos dados.

A fraca adesão ao programa poderá estar relacionada com a excessiva burocracia que a regularização do acesso ao programa apresenta. Este facto acaba por se traduzir em frequentes desistências, e além disso, a percentagem do valor das obras concedido a fundo perdido é pouco encorajadora para que os proprietários se motivem a normalizar a situação predial do imóvel. Por último, é importante referir que no interior do país existem muitos municípios que nem sequer apresentam um parque habitacional que cumpra as características exigidas para poder ser candidato ao programa.

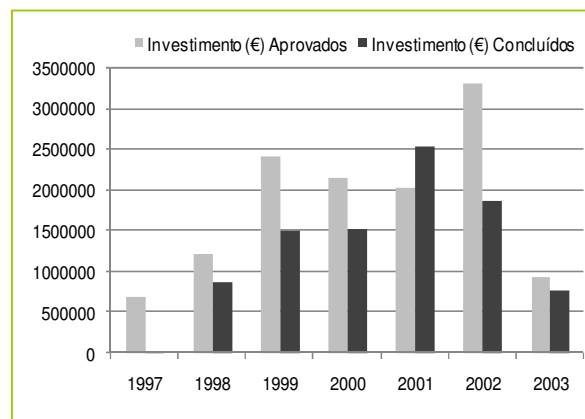
Gráfico 18 | **Evolução do número de fogos aprovados e concluídos no âmbito do programa RECRIPH, em Portugal, desde 1997 a 2003**



* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:78

Gráfico 19 | **Evolução do valor do investimento aprovado e concluído no âmbito do programa RECRIPH, em Portugal, desde 1997 a 2003**



* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:78

A nível distrital, conforme demonstra a Tabela 13, que representa avaliação do programa RECRIPH, por distrito, em 2003, constata-se que apenas 16 dos 278 municípios promoveram ou se disponibilizaram a adoptá-lo. À semelhança do que ocorreu com os outros programas, grande parte dos processos aprovados pertencem ao distrito de Lisboa (79,2%).

Tabela 13 | **Avaliação do programa RECRIPH, por distrito, em 2003***

	Concelhos		Processos	% = A/B
	Nº	C/ RECRIPH	APROVADOS (A)	
Aveiro	19			
Beja	14			
Braga	12			
Bragança	14			
Castelo Branco	11			
Coimbra	17	1	33	11,07
Évora	14			
Faro	16	1	2	0,67
Guarda	14			
Leiria	16			
Lisboa	16	7	236	79,19
Portalegre	15			
Porto	18	2	16	5,37
Santarém	21	1	3	1,01
Setúbal	13	3	7	2,35
Viana do Castelo	10			
Vila Real	14			
Viseu	24	1	1	0,34
Continente	278	16	B= 298	100,00

* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPHE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:168

2.4.4 | Aplicação do programa SOLARH

O programa SOLARH visava a concessão de empréstimos aos proprietários com reduzida disponibilidade financeira para que estes possam promover pequenas reparações. Inicialmente destinou-se a fogos localizados em áreas rurais.

A Tabela 14 representa a avaliação do programa SOLARH, por distrito, em 2003. Uma rápida leitura permite verificar que embora no primeiro ano de aplicação, o SOLARH tenha registado um reduzido número de processos aprovados, no ano seguinte contou com um aumento considerável passando de passando de 66 para 249 processos. Relativamente ao valor médio do investimento/empréstimo (aprovado e concluído) constatou-se que não existem variações significativas de ano para ano. O valor médio do empréstimo concedido pela Administração Central rondava, em média, os 8750€/fogo, no primeiro ano (1999) e o 11.100€/fogo até meados de 2003. É curioso verificar que após a

alteração ao programa, em 2001, houve apesar de tudo, uma redução no número de processos aprovados.

Tabela 14 | **Avaliação do programa SOLARH, em Portugal, desde 1999 a 2008**

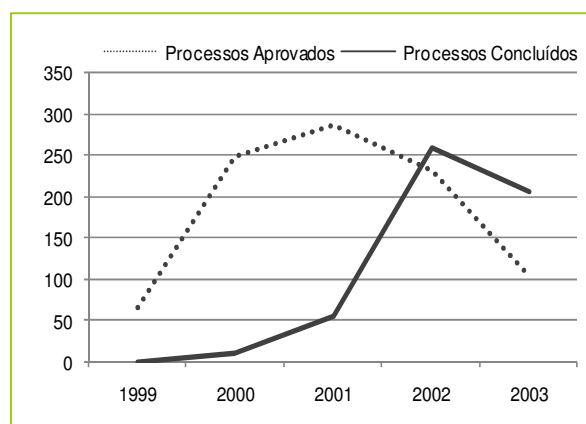
	Processos Aprovados			Processos Concluídos		
	Nº Fogos	Investimento (€)	Empréstimo INH (€)	Nº Fogos	Investimento (€)	Empréstimo INH (€)
1999	66	577968	577968	0	0	0
2000	249	2142733	2142733	11	80589	80589
2001	288	2629112	2629112	56	525405	525405
2002	232	2482802	2482802	260	2421295	2421295
2003	105	1168451	1168451	206	2026781	2026781
2004						
2005						
2006				117	0	
2007				196	0	
2008				54	0	
Total	940	9001066	9001066	900	5054070	5054070

* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IHRU, Julho de 2008 (Dados não validados à data de recolha); Secretaria de Estado da Habitação; IGAPE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:81

O Gráfico 20 e o Gráfico 21 apresentam a evolução do número de processos e respectivos investimentos, em Portugal, por anos. A leitura destes gráficos possibilita apurar que a partir de 2000 houve uma estabilização no que respeita ao número de processos, registando um decréscimo significativo em 2003. Esta situação deve-se ao facto dos dados serem referentes somente aos primeiros 5 meses do ano. Outra situação a explicitar é o facto do número de processos aprovados não apresentar uma correspondência directa com o número de processos concluídos o que se deve, segundo o IHRU, ao facto de apenas se considerar o processo concluído quando o empréstimo estiver pago na totalidade o que pode demorar anos. Esta justificação é também válida para as diferenças verificadas no gráfico dos investimentos.

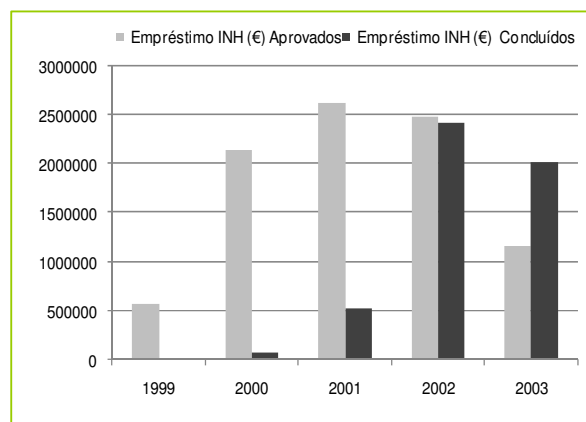
Gráfico 20 | **Evolução do número de processos aprovados e concluídos no âmbito do programa SOLARH, em Portugal, desde 1999 a 2003**



* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:81

Gráfico 21 | **Evolução do valor do empréstimo aprovado e concluído no âmbito do programa SOLARH, em Portugal, desde 1999 a 2003**



* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:81

A Tabela 15 mostra a avaliação do programa SOLARH, por distrito, em 2003. Pela natureza do programa o SOLARH está mais representado nos distritos de Viseu, Vila Real e Beja com 16,5%; 12,6% e 11,8%, respectivamente.

Tabela 15 | Avaliação do programa SOLARH, por distrito, em 2003*

	Concelhos		Fogos	% = A/B
	Nº	C/ SOLARH	APROVADOS (A)	
Aveiro	19	8	58	5,24
Beja	14	9	131	11,83
Braga	12	9	54	4,88
Bragança	14	12	86	7,77
Castelo Branco	11	3	7	0,63
Coimbra	17	13	40	3,61
Évora	14	9	33	2,98
Faro	16	9	17	1,54
Guarda	14	10	60	5,42
Leiria	16	9	52	4,70
Lisboa	16	8	19	1,72
Portalegre	15	8	48	4,34
Porto	18	11	41	3,70
Santarém	21	17	93	8,40
Setúbal	13	6	16	1,45
Viana do Castelo	10	8	30	2,71
Vila Real	14	13	139	12,56
Viseu	24	19	183	16,53
Continente	278	181	B=1107	100,00

* Dados referentes até 31 de Maio

Fonte: IGAPE/IHRU; PEDRO, Célia, 2004:171

2.5 | Principais conclusões

A análise efectuada aos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH demonstrou que, de um modo geral, todos os programas se encontram longe de responder as necessidades efectivas de reabilitação. A aplicação dos programas em estudo é, como se pode verificar, insuficiente para inverter o avançado estado de degradação do parque edificado. No entanto, e para que num futuro próximo este tipo de programa possa observar resultados mais satisfatórios, é necessário identificar e perceber os factores que condicionam e limitam a sua aplicação. Da análise realizada aos programas constata-se que as maiores condicionantes à sua aplicação se agrupam em questões de natureza Jurídica/Legal; Técnica e de Comunicação/Informação/ Divulgação.

No que respeita aos aspectos Jurídicos/Legais, a análise do RECRIA evidencia que as diversas alterações legislativas nem sempre repercutiram os efeitos desejados. Um claro exemplo é o Decreto-Lei n.º 104/96. Com este diploma os municípios passaram a ter capacidade de acesso ao crédito, para poderem substituir-se aos proprietários na realização de obras, na parte não participada. Porém esta medida revelou-se pouco atractiva porque a execução coerciva de obras implica que os municípios ficassem com vários encargos (reajustamento, reparações exigidas pelos inquilinos depois das intervenções, entre outros), além de que alguns tinham um nível de endividamento elevado e puseram como condição para aderir ao programa que os encargos assumidos com este não fossem contabilizados como dívidas. Além disso, o Decreto-Lei n.º 321-C/2000 apesar de possibilitar o aumento das rendas, contribuiu para a diminuição das participações porque, para efeitos de cálculo, o facto do proprietário residir no edifício e/ou a existência de pelo menos um fogo devoluto no mesmo, contribuíram de forma negativa para o cálculo das participações. Ora esta situação é frequente e portanto as condições do programa foram pouco atractivas.

Na análise do REHABITA verificou-se que, no domínio Jurídico/Legal, o principal obstáculo é a obrigação da zona ser declarada como ACCRU. Esta obrigatoriedade acarreta outras condicionantes entre as quais realço a necessidade de um levantamento das características habitacionais e seu estado de conservação, a definição das características socio-económicas da população residente, bem como a elaboração de um PP, de um PU ou de regulamento urbanístico.

Relativamente aos aspectos Jurídicos/Legais, no que ao RECRIPH diz respeito, o principal obstáculo é a obrigatoriedade de os edifícios terem de ter sido construídos antes da entrada em vigor do RGEU, ou terem licença de utilização emitida antes de 1970. Esta exigência acaba por excluir grande parte dos edifícios em propriedade horizontal porque apesar de construídos antes de 1970, muitos só

passaram a ter licença de utilização muito mais tarde. Além disso, em muitos municípios os edifícios em propriedade horizontal são de construção recente ou pouco representativos. Outro aspecto que dificulta a aplicação deste programa é o facto de se exigir que o edifício possua mais do que quatro fracções autónomas e só uma das fracções é que poderá estar afectada à actividade comercial ou de pequena indústria hoteleira aberta ao público. Este factor é extremamente redutor porque exclui muitos edifícios em propriedade horizontal.

Por último, verificou-se que nos aspectos Jurídicos/Legais, a aplicação do SOLARH foi muito limitada pelo facto de ser frequente nas áreas rurais os registos de propriedade estarem muito desactualizados. A regularização é demorada e dispendiosa e o facto do programa privilegiar população idosa, com poucos recursos e reduzido grau de instrução, limitou a sua aplicação.

Relativamente aos aspectos Técnicos constatou-se que todos os programas em análise apresentam problemas relacionados com: escassez de verba da administração pública, a que se associaram a grande morosidade nos processos de candidatura, grande burocracia, salientando-se neste caso a inexistência de contratos de arrendamento e/ou recibos comprovativos de pagamento/recebimento das rendas.

No âmbito das dificuldades de intervenção realcem-se as diferenças de critérios entre os municípios, (uns exigem projectos outros não) e a falta de técnicos preparados para estas funções.

De acordo com os técnicos do IHRU, os problemas relacionados com a falta de Comunicação/Informação/Divulgação são igualmente graves porque contribuem para o desinteresse da reabilitação do edificado. No sector público verificou-se que existem municípios, especialmente no interior do país, que desconhecem os programas e o no sector privado as baixas rendas auferidas, associadas à morosidade e à complexidade dos processos, dão lugar à especulação imobiliária (deixar cair para construir de novo) e à consequente inércia de reabilitar. Há ainda que referir que a falta de comunicação e esclarecimento faz com que a maioria dos inquilinos não se sintam satisfeitos com as intervenções realizadas (as intervenções, por vezes, ficam aquém das expectativas criadas).

É possível concluir que todos os programas apresentam uma reduzida aplicabilidade devido a questões de natureza diversa e que reflectem também a diversidade do parque habitacional e a situação socio-económica do país.

Mas este balanço negativo não reduziu a importância da reabilitação e têm sido feitos numerosos esforços no sentido de consagrar a reabilitação dos tecidos construídos, onde a habitação se inclui, como um elemento estratégico para a qualificação da vida urbana e para a posição das cidades na competição internacional.

3 – Novo paradigma da política de habitação

Não obstante as limitações indicadas aos programas RECRUA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH, eles contribuíram para a sensibilização da reabilitação do parque habitacional. Contudo o agravamento da degradação do parque habitacional e os sucessivos esforços para dinamizar o sector do arrendamento justificaram o aparecimento de novos programas como o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA) e o PROREABILITA.

O PROHABITA⁴¹ no seu primeiro momento legislativo tem como objectivo a resolução de situações de grave carência habitacional de agregados familiares no território nacional, estabelecendo para esse efeito acesso a financiamento. No segundo momento, este contempla também a concessão de apoios para construção de nova ou reabilitação de habitação própria e permanente, quando esta for total ou parcialmente destruída por calamidades, intempéries ou outros desastres naturais assegurando, simultaneamente, em caso de realojamento, as despesas inerentes ao mesmo. Este programa passou a possibilitar também a reabilitação do parque público (fracções/edifícios) que esteja em regime de renda apoiada, abrangendo um universo mais amplo do que o contemplado noutros programas. Além disso, apoia também obras de reabilitação (partes comuns e envolvente de edifícios) e a criação de equipamentos (em caso de inexistência ou insuficiência) em bairros em regime de habitação social ou de custos controlados e em que o município reconheça a incapacidade financeira dos proprietários para promover as obras de reabilitação necessárias.

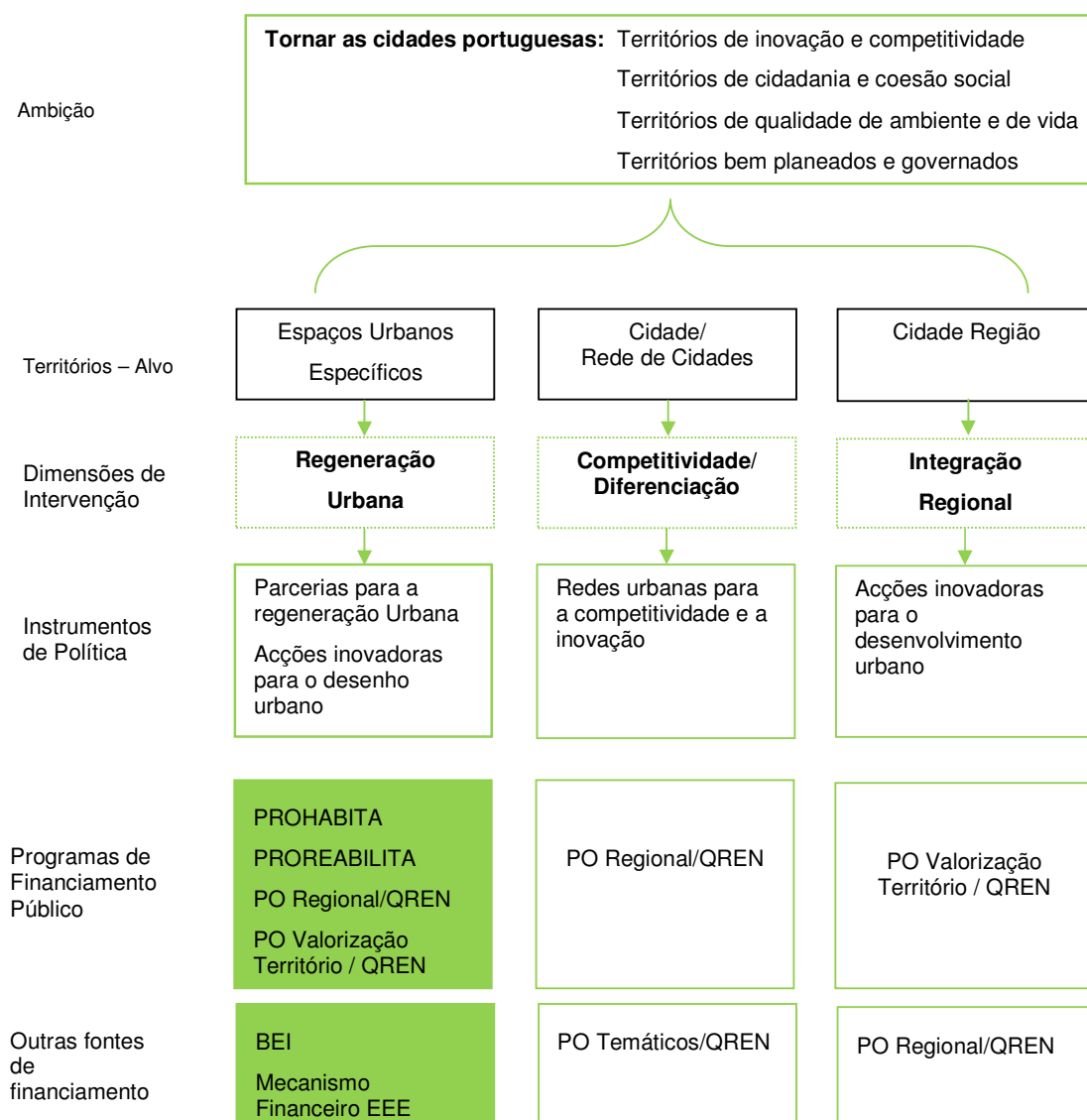
O PROREABILITA visa apoiar os proprietários de edifícios ou habitações arrendadas através do apoio à reabilitação de casas próprias, de população de baixos recursos, que não estejam incluídas numa área de reabilitação urbana. Este programa contempla ainda a concessão de apoio à intervenção coerciva dos municípios em situações de habitações degradadas, desenvolvendo novos recursos legais de compensação financeira.

⁴¹ Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 54/2007, de 12 de Março.

Com estes programas, o exercício da reabilitação torna-se mais abrangente não se focando apenas no edifício em si. Além disso, há uma evidente discriminação positiva da reabilitação face à nova construção.

Mais recentemente no quadro das políticas de cidades a habitação passa a ser vista como um elemento fundamental da qualidade de vida. E consequentemente os programas habitacionais aparecem enquadrados noutros, nomeadamente, nos da política do POLIS XXI (Figura 7).

Figura 7 | Política de Cidades POLIS XXI: Configuração Geral



Fonte: Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR) – Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC), 2007, pág. 2.

O POLIS XXI procura envolver e articular de forma integrada as várias componentes vitais de uma cidade, entre as quais, se destaca a habitação. Efectivamente, o POLIS XXI foi um grande passo para pôr “par a par” a habitação e a reabilitação já que valorizou a função habitacional enquanto elemento fundamental para a requalificação das cidades. Esta política expressa a necessidade de promover o acesso à habitação ao mesmo tempo que apela à articulação da política da habitação com a qualificação urbana, requalificando essencialmente áreas críticas, abandonadas e obsoletas.

Contudo, a prossecução destes objectivos pressupõe necessariamente a existência de fontes de financiamento e, neste caso, estas fontes compreendem recursos públicos nacionais e comunitários, “neste último caso com origem noutros programas operacionais, e também instrumentos de financiamento europeus, como o Mecanismo Financeiro do Espaço Europeu Económico (EEE) e, em particular, o Banco Europeu de Investimento (BEI) (...)” (MAOTDR-SEOTC, 2007:8). Além destas fontes, serão incentivadas as Parcerias Público Privadas (PPP) para que haja um efectivo envolvimento de fundos privados. Relativamente aos programas suportados pelo Orçamento de Estado (OE) há que destacar, os anteriormente referidos, o PROHABITA (que prevê o acesso à habitação, e inclui soluções de reabilitação de fogos mobilizados para esse efeito), o PROREABILITA (apoio à reabilitação de edifícios) bem como os restantes que já existem com esse intuito.

Outro aspecto que importa descrever são as tipologias de acção previstas no POLIS XXI no âmbito da regeneração urbana. Embora nos últimos anos tenha existido uma evidente tendência para se intervir somente nos centros urbanos consolidados, hoje reconhece-se a necessidade de pôr em prática os princípios da reabilitação urbana em diversas e diferentes áreas. Deste modo, estão previstas as seguintes tipologias de acções: operações integradas de requalificação e inserção urbana de bairros críticos; operações de recuperação e qualificação ambiental de áreas periféricas e refuncionalização de áreas abandonadas ou com usos obsoletos; operações integradas de valorização de áreas de excelência urbana (centros históricos, frentes ribeirinhas, etc.) e projectos integrados de melhoria do ambiente urbano.

No âmbito da política de cidades POLIS XXI estão previstas 60 operações de reabilitação urbana e ambiental de áreas periféricas e refuncionalização.

Neste contexto e para a concretização dos objectivos estabelecidos no POLIS XXI surge outra importante iniciativa promovida pelo governo – a elaboração do PEH 2008-2013. O reconhecimento de profundas alterações da sociedade e das políticas actuais com significativas modificações nas dinâmicas habitacionais decorrentes, nomeadamente, de alterações do mercado financeiro, dos modos de vida e das necessidades socioculturais das populações e, simultaneamente, a constatação de problemas e carências fortemente persistentes ao nível das necessidades de habitação, por um lado, e a necessidade de clarificar de modo substantivo a alteração do papel do Estado, para uma actuação predominantemente horizontal e transversal, no quadro de uma cooperação e coordenação

mais eficazes, quer ao nível das políticas sectoriais convencionais, quer das novas parcerias para a execução da política de habitação, por outro, contribuíram para o repensar das políticas de habitação.

O PEH tem duas importantes missões, a garantia de uma habitação condigna a todos os cidadãos e a promoção da qualidade de vida dos mesmos. Porém, o cumprimento destas missões encontra-se dependente da concretização de vários objectivos, nomeadamente, do apoio ao acesso habitacional para população com dificuldades; da articulação entre a política de habitação e as outras políticas e do aumento dos níveis de eficiência e de eficácia na gestão e financiamento público. Tudo isto só é possível se houver efectivamente uma política de reabilitação do parque habitacional privado e público. Esta política deve, por um lado, agir pontualmente, através da recuperação de intervenções em imóveis degradados e, por outro, intervir em escalas mais abrangentes na tentativa de dar vida a áreas consideradas críticas e degradadas.

A introdução deste eixo no PEH está sobretudo centrada na reconhecida necessidade de revivificação do parque habitacional urbano degradado. A necessidade de “garantir um bom funcionamento do habitat desde a sua requalificação habitacional e urbanística, a forma de gestão participada, incluindo intervenções de proximidade visando combater a insegurança e o estigma social” (IHRU, 2008:43) é imprescindível para a promoção da desejada qualidade de vida.

É certo que o IHRU terá, obrigatoriamente, de ter um papel dinamizador por forma a cumprir com a sua missão – “assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução (...)” – (IHRU, 2008:53). Porém, a concretização das propostas deste plano estratégico depende, em larga medida, da adesão das autarquias e da sua capacitação para agir de acordo com o definido.

3.1 | As Sociedades de Reabilitação Urbana (SRU)

A 7 de Maio de 2004, foi publicado o Decreto-Lei n.º 104/2004 que veio conferir aos municípios⁴² meios reforçados de intervenção, ou seja, a possibilidade das operações de reabilitação serem promovidas pelas SRU. Às SRU é permitido expropriação por utilidade pública, o licenciamento e autorização de operações urbanísticas e a sua fiscalização, o que contribui para simplificação e encurtamento dos prazos legais e, conseqüentemente, para a maior celeridade dos processos. Estas sociedades desempenham um papel fulcral na regeneração urbana das cidades porque permitem, também, uma maior interacção entre o sector público e o sector privado. Este tipo de sociedade, pautado por uma nova filosofia urbanística, possibilita que dentro de cada área de cada SRU sejam definidas unidades de intervenção facilitando, deste modo, a realização de operações a uma escala urbana mais alargada. Note-se que, para cada uma destas unidades deve ser elaborado um documento estratégico no qual devem estar representadas e justificadas as opções estratégicas em matéria de reabilitação. Apesar de todos os pontos positivos acima identificados, as SRU estão a ser objecto de aperfeiçoamento devido à ausência de um modelo de financiamento adequado.

É importante referir que o conceito de reabilitação subjacente às SRU é mais abrangente porque define-se como “um processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, (...) com o objectivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística” (Decreto-Lei 104/2004 - art. 1).

Em suma, poder-se-á afirmar que os programas acima descritos não visam apenas reabilitar casas atribuindo-lhes os valores de habitabilidade contemporâneos, tratam também de introduzir novas valências no sentido de melhorar a vida urbana dos seus habitantes bem como de criar economia na própria escala do bairro. Ao longo dos últimos anos as preocupações com a temática da reabilitação tem sido constante e sistemática, e por isso, por diversas vezes foram criados e/ou reformulados os programas cujo objectivo maior é a promoção e produção da reabilitação urbana, integrando a habitação.

⁴² Em casos excepcionais, os Municípios podem formar parcerias com o Estado e outras pessoas colectivas da Administração Indirecta do Estado.

3.2 | Contributos para reforço do sucesso dos programas de financiamento à reabilitação

Não se pode ignorar que os programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH e SOLARH tiveram, em determinados momentos, um papel importante na reabilitação, porém, também não se pode ignorar o facto do seu impacte ser pouco expressivo. Os programas supracitados surgem, na maior parte das vezes, de forma pontual e anónima não produzindo, por isso, os resultados inicialmente esperados.

Tendo presentes os condicionamentos anteriormente identificados, e tendo em consideração os principais objectivos da reabilitação, será seguidamente apresentado um conjunto de considerações que visam de algum modo contribuir para a maior eficácia dos programas.

Em primeiro lugar, seria importante proceder a alterações à legislação dos vários programas. Neste domínio, importa alargar o leque de intervenções tendo por princípio base a necessidade de condições mínimas de habitabilidade e salubridade, independentemente do ano de construção, da licença de utilização, se é ou não arrendado, entre outros factores que por norma condicionam a aplicação dos programas. Outro aspecto fundamental seria rever a política fiscal sobre o património, nomeadamente, no que concerne a taxas, impostos e contribuições. Hoje, grande parte dos municípios “sobrevivem à custa” das receitas provenientes da nova construção, daí a necessidade de rever a política fiscal. Actualmente já existem alguns incentivos à reabilitação – IVA – e está previsto o aumento da carga fiscal (IMI) em situações em que os edifícios se encontram devolutos. Seria igualmente importante promover a diminuição dos índices de construção nos edifícios devolutos para incentivar a reabilitação em vez da sua demolição e construção nova.

Em segundo lugar, uma política de reabilitação para vingar necessita vontade política e de concertação entre as diferentes níveis de administração.

Em terceiro lugar, é importante planear acções, desenvolve-las e publicar os resultados obtidos, como forma de influenciar atitudes semelhantes e promover o envolvimento e participação da população em todas as etapas do processo de reabilitação.

Os contributos atrás explicitados servem essencialmente para que a aplicação dos programas em estudo possam ter uma aplicabilidade maior e possam servir definitivamente como alavanca à reabilitação.

A reabilitação propriamente dita, tal como já foi referido, não se restringe à componente física, e por isso, seguidamente serão ainda tecidas algumas considerações a ter em conta no âmbito da reabilitação. Assim, as futuras intervenções de reabilitação necessitam também de incorporar alguns dos princípios da gestão estratégica. “A gestão estratégica é uma forma sistematizada de a gestão de topo exercer uma tarefa cada vez mais importante, da qual é responsável: posicionar e relacionar a organização com o ambiente de forma a assegurar o sucesso continuado e a torná-la segura contra surpresas” (Ansoff, I.I., *Implanting Strategic Management*). A principal chave do sucesso da gestão estratégica “consiste em encontrar e tornar viáveis os projectos estruturantes para o desenvolvimento da cidade” (FERREIRA, António Fonseca, 2005:157). A questão que de seguida se coloca é: o que é um projecto⁴³? Fernando Abecassis define projecto como um “processo específico utilizado por uma entidade, pública ou privada, para atingir objectivos por cuja fixação é responsável” (ABECASSIS, Fernando, 2004:11). De uma forma simplificada, poder-se-á dizer que um projecto é um conjunto de acções que se realizam para se atingir um determinado fim. No caso da reabilitação, um projecto deve, no entanto, explicitar o seu próprio processo de planeamento o que implica:

A – A identificação dos problemas existentes numa determinada área – dever-se-á proceder a uma pormenorizada caracterização/diagnóstico, apontando as deficiências e as potencialidades da área em estudo.

B – O estabelecimento de uma missão – a reabilitação deverá assumir o seu fim. Muitas vezes há que optar entre manter o edificado intocável, no que concerne às suas características físicas e arquitectónicas, ou pelo contrário, adaptá-lo revitalizá-lo e dinamizá-lo de forma a fixar população e cativar maior número de actividades económicas.

C – A definição de metas e objectivos⁴⁴ – estes são definidos em função do ponto anterior. Se se optar por manter o edificado intocável está-se provavelmente a promover apenas a reabilitação para fins turísticos. Se se optar por criar um conjunto de condições – habitação condigna, equipamentos/infra-estruturas e espaço público de qualidade – está-se a promover a fixação da população.

D – A identificação e participação dos stakeholders⁴⁵ – embora exista uma multiplicidade de interesses, a afectação de recursos públicos dirigidos à reabilitação implica, num contexto democrático, o apoio da opinião pública. Assim, a participação quando devidamente estruturada

⁴³ Difere de programa. Um programa é um conjunto de projectos (pacote de projectos) dirigidos à concretização de um objectivo global e pode focalizar uma parte de um sector ou cobri-lo por inteiro.

⁴⁴ Estabelecido, de uma forma mais precisa, em função da meta estabelecida (tem um carácter mais quantitativo).

⁴⁵ Indivíduos ou organizações que estão activamente envolvidos no projecto, ou que poderão ser afectados pela execução do projecto

constitui o método mais democrático⁴⁶ e eficaz para resolver a articulação entre forças potencialmente conflituosas – os actores privados (habitantes, proprietários, outros agentes económicos), o interesse cultural e os diversos agentes públicos. Mobilizar os actores presentes no território, a sua convergência e co-responsabilização na definição de objectivos e estratégias é fundamental para o desenvolvimento local. Além disso, e porque os recursos financeiros para a concretização das obras/investimentos são escassos na administração pública, deverão também ser estabelecidas PPP pelo que deverá efectivamente de existir uma consulta a todas as partes envolvidas.

E – A previsão da duração das actividades (Calendarização) – todos os passos da intervenção deverão estar calendarizados sob pena de se arrastarem no tempo e se tornarem financeiramente insustentáveis. A existência de um calendário é fundamental para a maior responsabilização de todos os intervenientes neste projecto.

F – A coordenação, gestão e acordos de financiamento (Orçamento) – a sua concretização permite comparar os recursos disponíveis com os que à partida já serão necessários. A operação de reabilitação torna-se deste modo mais realista e mais viável.

G – A implementação de um sistema de monitorização e de avaliação⁴⁷ – a eficácia de um projecto desta natureza está, em parte, dependente da capacidade e velocidade de resposta para que, em tempo útil, que ele possa oferecer às transformações que vão ocorrendo, de modo sistemático, no território. Uma estrutura de monitorização permite ao corpo técnico redefinir estratégias e apresentar novas medidas, que sirvam de apoio e de suporte à tomada de decisão política.

Estes são apenas pequenos passos que poderão contribuir para o sucesso de dos actuais programas de reabilitação e, consequentemente, para o sucesso das políticas.

⁴⁶ James Fishking (1991) defende que os princípios da democracia deliberativa – sistemas de decisão política baseados na participação cívica orientada para a construção de consensos em torno de questões consideradas relevantes para uma dada comunidade – são determinantes na tomada de decisão/acção (FERRÃO, João, 2004:115).

⁴⁷ Permite avaliar o efeito que uma acção está a ter na obtenção dos objectivos e das metas. Se os objectivos não estiverem a ser atingidos, é preferível mudar de estratégia e acções.

| Conclusão

As vantagens associadas aos processos de reabilitação são inúmeras. Actualmente, é mais vantajoso renovar e utilizar edifícios já existentes do que demolir e construir de novo, mesmo nos casos em que se tenha de recorrer a uma reabilitação profunda tendo em vista a introdução das actuais exigências. A Europa parece já ter assumido esta premissa como verdadeira, e por isso uma percentagem significativa da actividade do sector da construção da UE encontra-se na manutenção e reparação do edificado.

Portugal entrou com algum atraso no processo de reabilitação e os programas criados neste domínio não foram eficazes na prática. Serviram, contudo, para sensibilizar as populações e as autarquias para a importância desta temática. Porém, o avanço que se vem registando pressupõe a colmatação de algumas insuficiências que este estudo foi evidenciando.

A primeira refere-se às estatísticas, através das quais, foi possível concluir que não existem dados reais e validados que permitam uma avaliação rigorosa do estado da arte. Esta lacuna representa a fragilidade do sector e dificulta a avaliação em matéria de necessidades e investimento. Os indicadores existentes nos recenseamentos gerais da população e da habitação, não apresentam um grau de detalhe suficiente para a determinação das necessidades efectivas de reabilitação.

Por fim, note-se que a ineficácia dos programas de reabilitação habitacional analisados decorre não só de dificuldades de ordem administrativa e burocrática, mas das relativas à incapacidade para considerar questões importantes como as características físicas e construtivas dos fogos, o seu estado estrutural, a viabilidade técnico-económica das intervenções e o impacte sobre a qualidade de vida da população e na melhoria dos centros urbanos onde se inserem.

Hoje, todos reconhecem a importância da reabilitação do parque habitacional e associam-na à reabilitação e à regeneração. Mas face ao actual panorama será ainda necessário ultrapassar muitos obstáculos.

| Bibliografia

- ABECASSIS, Fernando et al. (2000), *Análise Económica e Financeira de Projectos*, 4ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- ANTUNES, Francisco Rocha (2002) – *A valorização do imobiliário no meio urbano e seu planeamento*, in Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses, nº 13 (Inverno 2002), Lisboa.
- BAPTISTA, Luís (2001) – *Cidades e Políticas Sociais de Habitação. Armadilhas conceptuais e metodológicas*, in Cidades - Comunidades e Territórios, 3, Dezembro de 2001, p.71-81. Centro de Estudos Territoriais, ISCTE, Lisboa.
- BOAVIDA-PORTUGA, Luís (2004); *As condições de sustentabilidade da reabilitação urbana*, Geoinova 10; FCT; Lisboa.
- CABRAL, João (2004), *Inovação nas políticas urbanas – modelos de regulação e sistemas de governância*, in Geo/nova n.º 10, Lisboa.
- Câmara Municipal de Lisboa (CML) / Urbanismo – Departamento de Informação Urbana, (2001), Lisboa: *Conhecer, Pensar, Fazer Cidade*, Lisboa.
- Câmara Municipal de Lisboa (CML); (1992), *Plano Estratégico de Lisboa*, Lisboa.
- CARVALHO, Jorge (2003), *Ordenar a Cidade*, Quarteto Editora, Coimbra.
- CASTELLS, Manuel (2001), *Sociedade em Rede*, FCG, Lisboa.
- COUTINHO, Leonor (1998), *A política de habitação*. Colóquio no Conselho Económico e Social, Lisboa.
- CRAVEIRO; Maria Teresa (2004); *A retoma do planeamento estratégico 2001-2005 na cidade de Lisboa – breve síntese*; in Geoinova 10; FCT; Lisboa.
- DOMINGUES, Álvaro (1999), *Formas e escalas da urbanização difusa – Interpretação e Intervenção no no de Portugal*, in Inforgeo 14, Edições Colibri, Lisboa.

-
- DOMINGUES, Álvaro (2002), *Novas Paisagens Urbanas*, in *Jornal de Arquitectura* n.º 206, Maio – Junho de 2002, Lisboa.

 - ECO, Humberto; *Como se faz uma tese em ciências humanas*; Tradução de Ana Falcão e Luís Leitão; 12ª edição, Editorial Presença, 2005, Lisboa.

 - FERRÃO, João (1992); *Serviços e Inovação – Novos Caminhos para o Desenvolvimento Regional*; 1ª edição; Celta Editora, Oeiras.

 - FERRÃO, João (2004), *A cidade como Agitação Social, Cidades*, in *Comunidades e Territórios* n.º 8, Centro de Estudos Territoriais – ISCTE, Junho de 2004, Lisboa.

 - FERREIRA, Ana (2007), *Implementação de uma política de manutenção e reabilitação em Portugal*, UTL, Instituto Superior Técnico, Lisboa.

 - FERREIRA, António Fonseca (1987) – *Por uma nova política de habitação*, Edições Afrontamento, Porto.

 - FERREIRA, António Fonseca (2005), *A gestão estratégica de cidades e regiões*, 1.ª edição, Fundação Calouste Gulbenkian, Maio de 2005, Lisboa.

 - FLORES, Joaquim (1998), *Planos de salvaguarda e reabilitação de Centros Históricos em Portugal*, Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

 - GASPAR, Jorge (1998), *2º Encontro de Programas Urbanísticos e Reabilitação Urbana*, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, Lisboa.

 - GONÇALVES, Fernando; REIS, Margarida Costa (2003), *Reabilitação urbana e política fundiária no novo sistema de gestão territorial*, 3ª Encore, LNEC, s/l.

 - GONÇALVES, Jorge (2006), *Reabilitação urbana: oportunidades económicas, emprego e competências*, Gráfica Europan, Lisboa.

 - GUERRA, Isabel et al. (1999), *A Baixa Pombalina – diagnóstico, prospectiva e estratégia de actores*, Celta Editora, Oeiras.

 - GUTERRES, João, (2004) *Da Cidade Justa e Bem Ordenada*, Inovação no Planeamento Urbano – Métricas Urbanísticas e de Vivência na Cidade (Aplicação a Lisboa), Lisboa.

 - HARVEY, David, *Cities or urbanization?* s/d, s/l.

-
- JACOBS, Jane, (2000) *Morte e Vida de Grandes Cidades*, Tradução de Carlos S. Mendes, Livraria Martins Fontes Ltd. São Paulo.

 - Laboratório Nacional de Engenharia Civil (2003), *Conservação e reabilitação de edifícios*, ENCORE : 3º encontro, Lisboa.

 - LINARES, Juan (1993); *La recuperación integrada de centros históricos – elementos de cualificación espacial en las políticas de desarrollo regional, El caso de Alcoy, in Ciudad y Territorio, in Estudios Territoriales*, vol. 1, Tercera Época, n.º 98, s/l.

 - LOPES, Raul (2001); *Competitividade, Inovação e Territórios*; 1ª edição; Celta Editora; Oeiras.

 - LYNCH, Kevin (1981) – *Good City Form*. Ed. portuguesa 1999, Edições 70, 446p.

 - MAGALHÃES, Andreia Alves, (2000), *Reabilitação urbana em Lisboa: uma abordagem ao núcleo antigo da cidade*, UTL, Lisboa.

 - MASSAPINA, Vasco (1991), *Gabinetes Técnicos Locais. Usar de novo?*, in *Sociedade e Território*, n.º 14/15, Ano 5, Lisboa.

 - MEIRELES, Maria João, (2001), *A reabilitação como processo de desenvolvimento local*, Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

 - MENDES, Maria Clara (1990), *O Planeamento Urbano na CE: evolução e tendências*, Dom Quixote, Lisboa.

 - NEVES, António Oliveira das e Moreno, Conceição, (2006), *Reabilitação urbana: oportunidades económicas, emprego e competências*, Sociedade e trabalho, s/l.

 - *Normas Urbanísticas* (2000), Vol. IV, Direcção-Geral do Ordenamento de Território e Desenvolvimento Urbano, Lisboa.

 - Paiva, José Vasconcelos; AGUIAR, José; PINHO, Ana (2006), *Guia técnico de reabilitação habitacional*, Laboratório Nacional de Engenharia Civil e Instituto Nacional de Habitação, Lisboa.

 - PAIVA, Maria Gabriela Nunes da Cruz (2000), *Potencialidades das áreas históricas – Políticas de revitalização e de reintegração*, UTL, Instituto Superior Técnico, Lisboa.

 - PEDRO, Célia (2004), *Eficácia dos programas de apoio de reabilitação do edificado em Portugal*, UTL, Instituto Superior Técnico, Lisboa.

-
- PINHO, Ana; AGUIAR, José; (2005), *Reabilitação em Portugal. A mentira denunciada pela verdade dos números!* Arquitecturas n.º 5 – Outubro, Lisboa.

 - *Plano Estratégico de Habitação – 2008-2013* (2008), Instituto Habitação e Reabilitação Urbana, Lisboa.

 - PORTAS, Nuno et al, (2003), *Políticas Urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*, FCG, Lisboa.

 - QUEIROZ, Jorge (2005), *Sebenta SRU – Sociedades de Reabilitação Urbana*, Coordenação de Fernanda Quinta, APPLA Editora, Aveiro.

 - RIBEIRO, Manuel João (1991), *Reabilitação urbana: estratégia e organização*, in *Sociedade e Território* – Ano 5, n.º 14-15 (Dez. 1991), Lisboa.

 - ROBERTS, Peter et alli (2000), *Urban Regeneration – a Handbook*, Sage.

 - RODRIGUES, Duarte (2002) – *A Evolução do parque habitacional português: reflexões para o futuro*, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa.

 - RODRÍGUEZ, Arantxa et al, (2001), *Nuevas políticas urbanas para la revitalización de las ciudades en Europa*, Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, vol. XXXIII (129), Ministerio de Fomento.

 - ROSSA, Walter (2002), *Nem Só o Resto É Paisagem...*, in *Jornal de Arquitectura* n.º 206, Maio – Junho de 2002, Lisboa.

 - SALGUEIRO, Teresa Barata (2000), *Fragmentação e exclusão nas metrópoles*, in *Sociedade e Território* n.º 30, Março de 2000, Lisboa.

 - SALGUEIRO, Teresa Barata; FERREIRA, António Fonseca (2000), *As cidades, hoje e amanhã*, in *Sociedade e Território* n.º 31/32, Dezembro de 2000, Lisboa.

 - Seixas, João & Faria, Eduardo Almeida (coord.) (2004), *Habitação e mercado imobiliário na Área Metropolitana de Lisboa*, Câmara Municipal de Lisboa, Pelouro de Licenciamento Urbanístico e Planeamento Urbano, Lisboa.

 - SERRA, Nuno (2002), *Estado, Território e Estratégias de Habitação*, Quarteto Editora, Fevereiro de 2002, Coimbra.

 - SILVA, Hugo (2007), *Estudo de metodologias de reabilitação urbana em zonas históricas: Sociedades de Reabilitação Urbana*, UTL, Instituto Superior Técnico, Lisboa.

 - SILVA, Pedro Ribeiro; (2005), *Sebenta SRU – Sociedades de Reabilitação Urbana*, Coordenação de Fernanda Quinta, APPLA Editora, Aveiro.

- TAVARES, Luís Valadares et al. (2002); *Reformar Portugal – 17 Estratégias de Mudança*; 7ª edição; Oficina do Livro; 2003; Lisboa.

- VÁZQUEZ, Isabel Breda, PINHO, Paulo, (1998), *Regeneração Urbana na área metropolitana do Porto: o papel das intervenções actuais de política urbana*, VII Congresso Ibero-americano de Urbanismo, Porto.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 4/88, de 6 de Junho
- Decreto-Lei n.º 420/89, de 20 de Novembro
- Decreto-Lei n.º 197/92, de 22 de Setembro
- Decreto-Lei n.º 104/96, de 31 de Julho
- Decreto-Lei n.º 321-C/2000, de 22 de Dezembro
- Decreto-Lei n.º 105/96, de 31 de Julho
- Decreto-Lei n.º 106/96, de 31 de Julho
- Decreto-Lei n.º 7/99, de 8 de Janeiro
- Decreto-Lei n.º 39/2001, de 9 de Fevereiro
- Decreto-Lei n.º 329-A/2000, de 22 de Dezembro
- Decreto-Lei n.º 329-B/2000, de 22 de Dezembro
- Decreto-Lei n.º 418/99, de 21 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 25/2002, de 11 de Fevereiro
- Portaria n.º 1152/2006; de 30 de Outubro
- Portaria n.º 711/96, de 9 de Dezembro
- Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto

Outras Fontes de Informação

- <http://www.portaldahabitacao.pt>
- <http://www.ine.pt> (Recenseamentos de 1981, 1991 e 2001)
- <http://mestrado-reabilitacao.fa.utl.pt/disciplinas/jaguiar/jaguiarreabilitacaoemnumeros2.pdf>
- <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/lvb/g24401.htm>
- <http://www.portovivosru.pt>
- <http://www.baixapombalinasru.pt/default.php?id=1>
- Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR) – Gabinete do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades (SEOTC), 2007, Lisboa.
- Ansoff, I., *Implanting Strategic Management*
- FADIGAS, Leonel (2006), Apontamentos do Mestrado em Regeneração Urbana e Ambiental, FA-UTL, Lisboa.
- LAPÃO, Luís (2006), Apontamentos da Formação Forjov em Administração Pública, INA – Instituto de Administração Pública, Oeiras.